

BRUNO FONSECA MARCONDES

A FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE E A REFORMA AGRÁRIA

Monografia apresentada como requisito parcial à obtenção de grau de Bacharel, pelo Curso de Graduação em Direito, Setor de Ciências Jurídicas, da Universidade Federal do Paraná.

Orientador: Professor Alvacir A. Nicz

CURITIBA

2003

TERMO DE APROVAÇÃO

BRUNO FONSECA MARCONDES

FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE E A REFORMA AGRÁRIA

Monografia aprovada como requisito parcial à conclusão do Curso de Direito, Setor de Ciências Jurídica da Universidade Federal do Paraná, pela seguinte banca examinadora:

Orientador:



Professor Alvacir Alfredo Nicz
Departamento de Direito Público, UFPR



Professor Eliseu de Moraes Corrêa
Departamento de Direito Público, UFPR



Professora Vera Karam de Chueiri
Departamento de Direito Público, UFPR

Curitiba, 09 de Outubro de 2003

Dedico este trabalho aos meus pais, Luiz Sérgio e Sigrid, pelo apoio. Ao tio Paulo e primo Mauro pela compreensão.

Dedico a Tia Liane e aos meus irmãos Bernardo e Carolina pela ajuda. Aos meus amigos e grandes juristas Paulo Sérgio Ribeiro, Bruno Zaroni, Murilo Gheller, Felipe Potrich e Rodrigo Milla.

Agradeço ao professor e orientador Alvacir Alfredo Nicz, pelo acompanhamento e revisão deste estudo.

SUMÁRIO

RESUMO	v
1 INTRODUÇÃO	01
2 PROPRIEDADE RURAL	04
2.1 ENFOQUE HISTÓRICO DA PROPRIEDADE RURAL	05
2.1.1 Propriedade Rural na Idade Média	05
2.1.2 Propriedade Rural e o Liberalismo	08
2.1.3 Propriedade Rural em Portugal	09
2.1.4 Propriedade Rural no Brasil	12
2.1.5 Lei de Terras	17
2.2 A PROPRIEDADE NAS CONSTITUIÇÕES REPUBLICANAS	20
2.3 ESTATUTO DA TERRA	26
2.4 PROPRIEDADE NA CONSTITUIÇÃO DE 1988	28
2.5 MÓDULO RURAL, MINIFÚNDIO E LATIFÚNDIO	31
2.5.1 Módulo Rural	32
2.5.2 Minifúndio	33
2.5.3 Latifúndio	33
3 A FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE	35
3.1 HISTÓRICO DO PRINCÍPIO	35
3.2 O CONCEITO NO DIREITO BRASILEIRO	37
3.2.1 Elemento produção	41
3.2.2 Elemento ecologia	43
3.2.3 Elemento social	44
3.3 PROPRIEDADE PRODUTIVA	44
4 REFORMA AGRÁRIA	46
4.1 CONCEITO DE REFORMA AGRÁRIA	46
4.2 REFORMA AGRÁRIA NA CONSTITUIÇÃO E NA LEI N. 8.629/1993	49
4.2.1 Declaração de Área Prioritária.....	51
4.3 BENEFICIÁRIOS	52
5 CONCLUSÕES	54
REFERÊNCIAS	57

RESUMO

O presente trabalho tem o intuito de estudar o direito de propriedade rural sob o enfoque crítico, analisando a aplicação de sua função social, com o propósito de estudar a evolução do direito de propriedade e a delimitação de seu enfoque atual. Discorre sobre os requisitos constitucionais para o cumprimento da função social e a utilização deste princípio como instrumento para desapropriação de imóveis rurais para fins de reforma agrária. O trabalho faz uma abordagem histórica da propriedade rural no Brasil, sendo de vital importância para a compreensão da origem e estrutura agrária atual. Procura dar um conceito de Reforma Agrária, sob o prisma constitucional, estabelecendo os casos possíveis de desapropriação. Discorre sobre os imóveis que não podem ser objeto de desapropriação para fins de reforma agrária. Analisa as espécies de imóveis rurais existentes, e procura conceituar a propriedade produtiva segundo a melhor doutrina e critérios fixados na lei e na própria Constituição. Por fim, o presente trabalho é um estudo da concepção propriedade e função social da propriedade após a Constituição Federal de 1988, tratando-se apenas de algumas noções preliminares sobre estes temas, sobre os quais tenta realizar um estudo mais comprometido com o cumprimento do ordenamento jurídico.

Palavras-chave: Propriedade, Função Social, Imóvel Rural, Reforma Agrária.

1. INTRODUÇÃO

O cumprimento da função social da propriedade do imóvel rural reveste-se de extrema importância para parte da população que se encontra no campo, porque impõe o uso racional da terra. Para isso, torna-se indispensável à existência de critérios, a fim de que tenham prioridade às famílias residentes no meio rural, por ocasião da distribuição de terras, assentando-as em seus módulos e assistindo-as com os meios necessários, que lhes permitam a indispensável emancipação.

É urgente a necessidade de uma legislação que garanta o acesso dos trabalhadores rurais a direitos básicos e garanta a “paz” no campo, possibilitando uma eficiente produção agrícola e uma reforma agrária justa pacífica e que respeite os princípios do Estado de direito.

O problema da distribuição de terras no Brasil vem se agravando com o passar dos anos. Os movimentos sociais se multiplicam e se agigantam, as invasões de terras ficam cada vez mais freqüentes e o Estado mostra-se ineficaz em fazer frente aos anseios provenientes do campo.

Estes fatores culminaram com a elaboração do Estatuto da Terra, (lei 4.504/1964), legislação que veio regular diversos temas referentes à propriedade rural. Com a promulgação da legislação acima descrita, pensava-se que existiam os instrumentos necessários para que o poder público levasse a efeito à tão esperada Reforma Agrária. Com o passar dos anos, a almejada reforma não se concretizou. Surgiram vários obstáculos que impediram a aplicação do Estatuto, aliada a um desinteresse político em se fazer à mudança.

A Constituição de 1988 retoma o assunto destinando um capítulo específico sobre o tema, Capítulo III do Título VII da Constituição Federal, da “Política Agrícola e Fundiária e da Reforma Agrária”. O texto constitucional fornece novos princípios que dão uma nova roupagem à propriedade rural e a reforma agrária. Contudo, a Constituição reserva temas que serão regulados em leis complementares, que impossibilitaram o início imediato de uma Reforma Agrária.

Após larga discussão do Congresso Nacional, é aprovada em 25 de fevereiro

de 1993, a Lei 8.625, que dispõe sobre a regulamentação dos dispositivos constitucionais relativos à reforma agrária e em 6 de julho do mesmo ano, a Lei Complementar nº 76, que dispõe sobre o rito de desapropriação do imóvel rural para fins de reforma agrária.

Com a promulgação das leis, o Estado tem em suas mãos os instrumentos legais para impulsionar uma mudança no campo, mas a realidade atual é outra. As desapropriações se dão em um ritmo muito lento, os problemas da estrutura fundiária permanecem sem alterações e a os conflitos no campo crescem a cada ano.

A produção agrícola vem em ritmo crescente de produção, sendo responsável por 23 bilhões de Reais em exportações em 2002. O agronegócio emprega milhões de pessoas, e é responsável por 27,06% do Produto Interno Bruto produzido no País.

De outro lado, temos um contingente de 4,5 milhões de trabalhadores que aguardam o acesso a terra, para começar a produzir e tirar o seu sustento e de sua família. Com o passar dos anos a “pressão” social sobre a sociedade brasileira só tem aumentado, demonstrando a necessidade de se mudar a arcaica estrutura fundiária. Para isso os movimentos de massa se multiplicam e as invasões de terra e conflitos no campo tem crescido de forma assombrosa.

Deste modo, se faz urgente o início de uma Reforma Agrária que dê acesso a terra a estes trabalhadores rurais excluídos, mas que respeite as garantias constitucionais dadas à propriedade produtiva, observando as suas implicações e com uma política agrária e agrícola determinada e efetiva.

A vontade do legislador constitucional sobre a reforma agrária é clara e definida, exposta no art. 184 da Carta Magna:

Art. 184. Compete a União desapropriar por interesse social, para fins de reforma agrária, o imóvel rural que não esteja cumprindo a sua função social, mediante previa e justa indenização em títulos da dívida agrária, com cláusula de preservação do valor real, resgatáveis no prazo de até quinze anos, a partir do segundo ano de sua emissão, e cuja utilização será definida em lei.¹

Posteriormente a Constituição Federal enuncia os requisitos para o cumprimento da função social da propriedade rural. Deste modo, entendemos ser passível de desapropriação para fins de reforma agrária a propriedade rural que não cumpra a sua função social, conceito este que será largamente estudado no decorrer deste trabalho.

Nas constituições liberais o direito absoluto de propriedade era protegido, porque a liberdade, a igualdade e a segurança são pressupostos da propriedade moderna e significam o contrato de homens livres e iguais, garantida sua execução pelo estado. Antes do princípio da função social ser inserido na Constituição Mexicana de 1917², o direito foi se construindo sob a idéia da propriedade privada capaz de ser patrimonializada, isto é de ser um bem, uma coisa que pudesse ser usada, fruída, gozada com absoluta disponibilidade do proprietário e acumulável, indefinidamente.

A propriedade, assim considerada, era a coisa que se subordinava à vontade livre do proprietário que dela poderia usar e abusar, e, mesmo não usando, não perdia o direito de propriedade que estava considerado como imprescritível. O seu fim dependia da vontade livre do proprietário que, tendo o poder da vida e morte sobre o bem, poderia destruí-lo ou aliená-lo. A função social da propriedade veio a modificar este quadro existente anteriormente. A propriedade pode ser exercida, mas o proprietário é obrigado a cumprir a sua função social para que possa usufruí-la totalmente. O direito de propriedade se constitui em um poder-dever.

Por fim, o presente trabalho se destina ao estudo da função social da propriedade. Para tanto, serão analisadas as diversas concepções básicas sobre a origem do direito de propriedade, como direito natural ou fenômeno humano e a evolução das concepções relativas ao direito de propriedade ao longo da história, face a evolução das teorias liberais, até o contexto atual, pós-moderno.

¹ BRASIL, **Constituição Federativa do Brasil**. Promulgada em 05 de Outubro de 1988.

² Entende-se que a Constituição Mexicana de 1917 foi a primeiro texto constitucional a instituir o princípio da Função Social da Propriedade.

2. PROPRIEDADE RURAL

O direito de propriedade é uma relação *ad alterum*, isto é, em face da sociedade como um todo, frente a cada homem em si. Constitui um direito real, oponível *erga omnes*, o que gera por si um dever de não fazer da sociedade face ao homem. Isto significa que ninguém, nem o conjunto social pode interferir na forma que o proprietário usa, goza e dispõe de seus bens. Nos últimos anos, contudo, pode-se perceber a renovação destes valores estabelecidos, com a reavaliação da propriedade como um direito absoluto do homem, inserindo-a no novo contexto social, o que se tem denominado de função social da propriedade.

Segundo Orlando Gomes o conceito analítico de propriedade é o “direito de usar, fruir e dispor de um bem ou reavê-lo de que injustamente o possua.”³. O bem é submisso em todas as suas relações a uma pessoa. Isto revelar o caráter absoluto do direito de propriedade, que confere ao titular o poder de decidir se deve usar a coisa, abandoná-la, aliená-la, destruí-la, e ainda, se lhe convém, limitá-lo, constituindo, por desmembramento outros direitos reais em favor de terceiro. É absoluto porque oponível a todos. Contudo esta oponibilidade não é peculiar ao direito de propriedade, o que lhe é próprio é esse poder jurídico de dominação da coisa, mas sofre certos encargos e certas limitações.

Washington de Barros Monteiro conceitua o caráter absoluto do direito de propriedade, incluindo em sua fundamentação a sujeição do proprietário às limitações impostas pela lei, incluindo-se nelas, a função social da propriedade. Para o autor supra citado, “o proprietário pode dispor da coisa como entender, sujeito apenas a determinadas limitações, impostas no interesse público ou pela coexistência do direito de propriedade dos demais institutos.”⁴

A propriedade agrária está submetida ao regime legal distinto, definido na Constituição e no Estatuto da Terra. Neste regime, criou-se a idéia propriedade-função social, que é uma predeterminação de seu exercício. A propriedade do imóvel rural se exerce com uma função social quando favorece o bem estar de seus proprietários e

³ GOMES, Orlando. *Direitos Reais*. 10ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 1988. p. 85.

trabalhadores, mantém níveis satisfatórios de produtividade, assegura a conservação dos recursos naturais e observa a regulamentação legal do trabalho. Objeto da propriedade agrária é o imóvel rural.

2.1 ENFOQUE HISTÓRICO DA PROPRIEDADE RURAL

2.1.1 Propriedade Rural na Idade Antiga e Medieval

A terra era elemento indispensável à estrutura feudal, uma vez que possuía importância como geradora de alimentos, bem como a principal produtora das riquezas que circulavam na época. Também, o valor da terra, dava base a um intenso sistema de compromissos feudais, que beneficiava os proprietários e prejudicava socialmente os empregados, vassalos ou servos.

No topo da pirâmide social se encontrava o rei, senhor feudal por excelência, possuindo uma larga gama de poderes, cabendo somente a este estabelecer os critérios para a distribuição de terras, considerando especialmente a classe social em que o destinatário se encontrava.

O sistema feudal vinculava o cultivador a terra cultivada, sistema que se tornou dominante em toda a Península Ibérica durante muitos séculos. A relação de compromissos entre senhor feudal e vassalo impedia que este se fixasse em terras ainda sem donos.

Nesta época, as classes feudais mobilizavam-se para impedir que seus benefícios fossem esvaziados. Uma das medidas foi extinguir a propriedade vilã ou alordial, isenta de tributos ou ônus, convertendo-a em propriedade pagadora de impostos, com o fim de forçar a sua transformação em propriedade produtiva.

A titularidade da terra se encontrava em poder do senhor feudal, uma vez que estes possuíam a propriedade da terra, que era o meio de produção por excelência. Os juristas medievais conceberam a existência de dois tipos de domínios: a) *dominium directum*, que pertencia aos senhores feudais; e b) *dominium utile*, que era atribuído ao

⁴ MONTEIRO. Washington de Barros. *Curso de Direito Civil*. 28ª ed. São Paulo: Saraiva, 1999. p. 88.

cultivador direto do imóvel. Somente o primeiro envolvia os poderes econômicos decisivos a respeito da propriedade, aludindo, por exemplo, à entrega da terra ao cultivador, como a retirada deste homem do campo, caso não cultivasse a terra.

Sendo a terra essencial meio de produção, toda a preocupação do sistema feudal refletia-se desde logo em sua regulamentação. Entretanto, não se podia dissociar inteiramente o jurídico do político, até mesmo porque era este o poder forte do regime e o que ditava a administração estável, estabelecendo as próprias diretrizes.

Dessa maneira, o direito não podia adotar outra providência que não fosse dar a necessária cobertura à apropriação da terra pelas classes feudais, colocando o rei em papel de relevo, como titular do direito de presúrias. Em segundo lugar, o direito estabelece o caráter universal da apropriação senhorial do subproduto da terra, ou seja, declara a impossibilidade jurídica de existir alguma propriedade isenta de proteção senhorial.

Embora o trabalhador direto não fosse proprietário da terra, controlava parte de seu processo produtivo. Somado com as teorias liberais de grandes tratadistas da época, como Locke, Montesquieu e Rousseau que questionavam o absolutismo dos reis, o regime feudal gerou descontentamento dos camponeses, que iniciaram diversas lutas por melhores condições de vida e de redistribuição de terras.

Estas lutas sociais culminaram com o fim do feudalismo, com o fim das cruzadas. Pinto Ferreira nos ensina que “a Idade Média não foi alheia nem indiferente às lutas sociais que se tratavam pela posse da terra. É bem verdade que os historiadores ortodoxos raramente se referem a tais conflitos de classe, da nobreza e do feudalismo contra o campesinato. Entretanto é evidente a luta que se processou, com antagonismos sociais sempre em conflito, severamente esmagados os homens oprimidos do campo.”⁵

Como exemplo de lutas sociais, o professor supra citado cita a ocorrida em Flandres, nos anos de 1323 a 1328 onde ocorreu uma sublevação do campesinato, liderada por Nicolas Zannekin. Depois de um princípio de êxitos, os camponeses foram esmagados em Cassel, no ano de 1328, com a morte de 9 mil camponeses, incluindo

⁵ FERREIRA, Pinto. *Curso de direito agrário*. 2ª ed. São Paulo: Saraiva, 1995. p. 49.

mulheres e crianças.

Ainda na Idade Média cita-se a Santiagada, onde os camponeses oprimidos se revoltaram, receberam o aparente apoio da nobreza e depois foram traídos. Com a revolução de 1789, foram realizadas grandes reformas, a partir do confisco das terras dos nobres, com a abolição do regime feudal. As primeiras medidas visando o fim das relações entre servos e senhores não obtiveram êxito, uma vez da manutenção das relações de emprego com novos moldes, sem o fim da estrutura fundiária.⁶

No sistema feudal, disputava-se a primazia da terra, reconhecida como a principal fonte geradora de riquezas, cuja propriedade constituía privilégio do clero e da nobreza. Assim, para que o cultivador ou vassalo tivesse acesso ao trabalho e a terra, tornar-se ia necessária a existência de sérios compromissos com proprietários ou senhores feudais.

Por sua vez, o liberalismo parte de pressupostos e de correntes filosóficas diferentes daquelas observadas no curso do feudalismo. Ora, enquanto no período feudal a liberdade de iniciativas do indivíduo era sacrificada pelos compromissos, no período liberal a liberdade do cultivador não mais foi manifestada pelos compromissos que vinculavam ao senhor feudal, passando ser objeto da preocupação social.

Convém ressaltar que, em decorrência do liberalismo europeu, surgiu o que veio a chamar-se individualismo, que consistiu no reconhecimento da importância do homem em geral, que, em épocas anteriores, fora reduzido a condição de escravo ou servo. A partir daí, o novo Estado, que incorpora a vontade geral da sociedade, além de libertar o indivíduo, passou a garantir-lhe direitos fundamentais que se incorporaram nos textos das constituições liberais.

As idéias liberais começaram a surgir em pleno processo de transição e crise do sistema feudal na Europa. O estado mantinha-se em seu pedestal, alto e poderoso, como única fonte de autoridade legítima e praticamente inacessível à mediação de instituições ligadas a sociedade civil, ao contrário da Inglaterra, que mantinha relacionamento direto entre Estado e indivíduo, o que propiciou o maior avanço nos aspectos políticos, social e econômico.

⁶ FERREIRA, op. cit., p. 50

2.1.2 Propriedade Rural e o Liberalismo

A palavra propriedade deriva do adjetivo *proprius*, e significa que determinado bem pertence a um indivíduo específico ou uma instituição pública ou privada, na condição de pessoas jurídicas.

O direito de propriedade estabelece um tipo de relação diferente de que se observa nos demais direitos, em que as relações jurídicas se situam entre sujeitos, relativamente ao objeto desta relação. No direito de propriedade, a relação jurídica se estabelece entre o sujeito e o objeto. Em sentido jurídico comum, o direito de propriedade vem a ser o exercício do direito que incide diretamente sobre a coisa. Assim a pertinência exclusiva da coisa é atribuída à pessoa. Esse exercício de exclusividade confere ao proprietário o poder de seqüela sobre o bem, reivindicando-o ao poder de que o possua deter irregularmente.

Segundo Carlos Frederico Marés, John Locke foi o grande pensador da propriedade contemporânea, porque:

John Locke analisou a sociedade em mutação e organizou a defesa teórica da propriedade burguesa absoluta, que viria a se transformar em direito fundante das constituições liberais próximas. Até Locke a civilização cristã entendia a propriedade como uma utilidade, um *utendi*, a partir dele e na construção capitalista, passa a ser um direito subjetivo independente. Locke retoma a idéia de que a origem ou fundamento da propriedade é o trabalho humano, isto é, o poder sobre as coisas se exerce na medida em que se agrega a elas algo de si, o trabalho. Isto, sob o argumento de cada um é proprietário de seu corpo, sendo o trabalho extensão dele. A apropriação está limitada, porém, a possibilidade de uso, dizendo que a ninguém é lícito ter como propriedade mais do que pode usar. Diz que tudo o que uma pessoa possa reter será sua propriedade, mas se alguma coisa se deteriora sem uso, fere o direito natural de todos a usar das coisas que Deus criou na natureza.⁷

Segundo o autor, o limite de propriedade para Locke, é a legitimidade da propriedade de bens corruptíveis não trocados, portanto, não é lícito alguém possuir mais bens corruptíveis dos que possa usar sem transformá-los em capital. Locke estabeleceu uma relação muito estreita da propriedade com o trabalho quando defendeu que a possibilidade de acumulação esta diretamente relacionada com a possibilidade de adquirir,

comprar trabalho alheio. A lógica é direta, como o trabalho é o único meio de gerar a legítima propriedade, ao se comprar trabalho alheio, se está comprando a legítima propriedade por ele produzida. A partir daí, as transferências do bem passam a ser legítimas apenas pelo contrato de compra e venda de mercadorias. Portanto Locke inicia a sua reflexão afirmando que a única propriedade legítima é a produzida pelo trabalho e somente pode se acumular até certa quantidade.

A abundância de terras e a falta de trabalhadores que se entendia por praticamente toda a Europa, talvez ocasionada pela peste negra, pelo êxodo rural, pela expulsão dos Mouros da Península Ibérica, fizeram crescer o valor do trabalho humano. Isto somado ao interesse de produção de bens que se pudesse comercializar, fazia com que ganhasse mais importância o trabalho da terra e não o trabalho para outrem, ao serviço de outrem, mas o trabalho para si mesmo.

2.1.3 Propriedade Rural em Portugal

No caso específico de Portugal, o sistema feudal não era suficiente para empurrar o estado português nascente. A ocupação da terra ou a manutenção das famílias no campo haveria de ser feita com base no interesse da própria família em nele permanecer.

Portugal nasceu no século XII, numa época em que se começava a operar grandes transformações na Europa. A propriedade da terra estava ligada a obrigatoriedade de cultivo, assim o que se podia chamar de propriedade era o uso da terra. O direito a terra estava ligado ao seu uso, à sua transformação. Neste sentido o valor da terra estava diretamente ligado ao valor da terra. O nascimento do direito de propriedade ou o direito de usar ou dispor da terra, em Portugal, estava ligada com a liberdade do trabalho. Trabalho livre e a livre propriedade da terra são pressupostos do ulterior desenvolvimento da modernidade e do mercantilismo.

Neste contexto, nasce a Lei das Sesmarias, a primeira lei agrária da Europa. Com ela passa a ser condição para a propriedade o seu cultivo. Verificando que falta-

⁷ MARÉS, Carlos Frederico. *A função social da terra*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2003. p. 82

vam camponeses para lavrar as terras e havendo concentração de pessoas ociosas nas cidades, o Rei de Portugal, Dom Fernando, em 1375, obrigou os proprietários de terras a produzir sob pena de expropriação e aos trabalhadores livres a trabalhar para os proprietários, estabelecendo salários máximos e os vinculando a contratos que tivessem duração de no máximo um ano.

Com isso criava-se o instituto da Sesmaria, com o qual obrigava a todos a transformar suas terras em lavradio, sob pena de não o fazendo, as perdessem a quem quisesse trabalhar, além de penas severas que poderiam variar da expropriação, açoites ou desterro.

Leandro Ribeiro da Silva nos ensina que a situação agrária portuguesa anterior a promulgação da Lei das Sesmarias era precária. Segundo o autor, “diante do quadro existente, surgiu uma reunião entre governo, nobres, prelados, mestres, fidalgos e cidadãos da terra, Dessa reunião surgiu os fundamentos da Lei das Sesmarias, como a escassez de cereais, face o abandono das lavouras, os encarecimentos dos gêneros e dos salários do homem do campo”.⁸

Deste modo, a Lei das Sesmarias coagia o proprietário a lavrar a terra a qualquer título, sob pena de ser o bem expropriado, assim como facilitar o plantio aos filhos e netos dos lavradores que não tivessem ocupação, e finalmente aos desocupados que necessitavam do trabalho para sustento próprio.

Segundo Carlos Frederico Marés, “a Lei das Sesmarias assumiu integralmente a idéia de propriedade como o direito de usar a terra e, mais, do que isso, a obrigação de nela lavrar. Por isso, antes de ser uma lei de direitos, é uma lei de obrigações: obrigação de cultivar a terra; limite a manutenção do gado a apenas o indispensável para puxar o arado; obrigação do trabalhador estar vinculado a um patrão com salário estabelecido e a fixação de rendas a serem pagas pelos lavradores aos proprietários de terras.”⁹

Em 1514 as Sesmarias foram reestruturadas pelas Ordenações Manuelinas. O instituto foi repetido pelas Ordenações Filipinas em 1603, com o texto abaixo transcrito. “Sesmarias são propriedades dadas em terras, casas ou pardieiros, que foram ou são

⁸ SILVA, Leandro Ribeiro da. *Propriedade Rural*. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2001. p. 92.

de algum senhorio, e que já em outro tempo foram lavradas e aproveitadas, e agora o não são. As quais terras e os bens assim danificados e destruídos podem e devem ser dados em Sesmaria pelos Sesmeiros, que para isso forem ordenados.”¹⁰

A lei estipulava um prazo de cinco anos para que a gleba cedida em Sesmaria fosse integralmente demarcada e aproveitada, caso contrário seria revogada e entregue a outro interessado. Cumprido o prazo eram confinadas, adquirindo-se o direito à gleba. Este direito como se vê estava ligado a ocupação e uso da terra, quer dizer, a propriedade tinha pronta vinculação com o seu exercício efetivo, já que não houvesse efetiva ocupação, poderia a gleba novamente ser dada em sesmaria.

Deve-se notar que o instituto foi criado no século XIV, para resolver situação específica daquela época e, embora tenha sido readmitido em todas as ordenações do reino foi cada vez menos usado em Portugal, especialmente depois do século XVI. O processo de avanço de propriedade mercantilista, impulsionado pela descoberta da América e do novo caminho para as Índias, a profunda reviravolta no pensamento filosófico e no jurídico, cada vez mais se aproximando do direito de propriedade como uma garantia ao seu pleno e absoluto exercício, foi enfraquecendo o instituto até a sua inviabilidade total no começo do século XIX, com a constitucionalização da sociedade portuguesa e a fundação do Estado Nacional.

Contudo, a referida lei não atingiu o resultado esperado. O instituto foi um remédio jurídico de caráter emergencial para solucionar uma situação porque passava a nação portuguesa. Exatamente, por causa disso, sofreram enormes modificações, principalmente, no que tange as atividades dos Sesmeiros, que eram funcionários do governo para distribuir glebas de terras.¹¹

No curso dos anos, chegou à conclusão de que as Sesmarias se notabilizaram mais como lei de colonização do que como norma agrária, posto que sobreviveram sem que fossem capazes de provocar o desenvolvimento do campo. No entanto, tiveram o condão de aumentar a área agricultável. Ademais, as sesmarias não se tornaram suficientes para impedir que o pequeno agricultor, por falta de recursos próprios, fosse

⁹ MARÉS, op. cit., p.30.

¹⁰ *ibid.*, pág. 31

¹¹ SILVA, op. cit., p. 93.

tragado pelos grandes proprietários.

2.1.4 Propriedade Rural no Brasil

A estrutura fundiária no Brasil nasce marcada pela instituição da Sesmaria, e conseqüentemente da grande propriedade agrícola e pastoril. Contudo, antes da descoberta do Brasil, todo o território do novo mundo já era alvo de cobiça e de partilhas entre as nações daquela época, Espanha e Portugal. Foram então celebrados vários tratados entre os quais se destacou o Tratado de Tordesilhas, confirmado pelo Papa Júlio II, em 1504.

A colonização brasileira iniciou com a divisão de terras em capitanias hereditárias, que foi efêmero e praticamente não deixou traços em nossas estruturas internas, bem como sem grande repercussão em nossa evolução social, política e econômica. Assim, nas cartas de donatários o Rei limitou-se a transferir direitos políticos inerentes a administração, a justiça e a defesa das capitanias, mas, de modo algum, transfere direitos a respeito do solo.

Entretanto, no que diz respeito as cartas das sesmarias, embora a doação não tivesse relação com o direito de propriedade, transferia a posse e o usufruto da terra. As cartas de doação estavam sujeitas apenas ao dízimo que era tributo destinado a Ordem de Cristo. Enfim, o destinatário das cartas de doação não era o senhor absoluto das terras, porque não dispunha do domínio ou direito de propriedade, mas era uma espécie de usufrutuário, sesmeiro ou repartidor.

Assim sendo, Sesmarias, definem as ordenações Filipinas são propriamente as dadas de terra, a casais ou pardieiros que foram ou são de alguns senhorios e que já e, outro tempo, foram lavradas ou aproveitadas e agora, não o são. Portanto, torna-se notório que toda orientação legal advinda das Ordenações consistia em impedir a existência de terras ociosas, improdutivas e socialmente inúteis. Para evitar tais fatos, o dono deveria explorá-las pessoalmente ou por meio de preposto. Em ultima hipótese, as terras deveriam ser arrendadas a terceiros, desde que elas viessem a cumprir suas funções sociais.

Em caso contrário, as terras seriam retomadas e redistribuídas entre quem pudesse dar-lhes o cumprimento de suas finalidades, que, conforme já se ressaltou, residiria no plantio da terra, bem como na produtividade desta. Alias, um dos méritos da Lei das Sesmarias consistiu em chamar a atenção da sociedade para a produtividade da terra.

Convém ressaltar que essa lei foi elaborada com a finalidade de regular as terras ociosas e improdutivas existentes em Portugal, terras essas que, segundo a própria lei, outrora já teriam sido lavradas e aproveitadas e agora não o são. Entretanto, essa não era situação do Brasil, cujas terras jamais teriam passado, por qualquer tipo de cultura organizada, uma vez que os primitivos habitantes, que eram os índios, subsistiram praticamente da pesca e da caça, bem como dos frutos que colhiam. Raramente alguma tribo se utilizava de pequena cultura de subsistência, que consistia, normalmente, em pequena roça de mandioca, ao contrário das terras portuguesas, que já tinham sido objeto de plantio por vários séculos.

Em Portugal, normalmente deparava-se com duas situações, no que pertine a concessão das Sesmarias. A primeira poderia residir na retomada da terra de quem a ocupasse indevidamente. A segunda consistiria na redistribuição, ao passo que no Brasil, a situação se afigurava inversamente, uma vez que, a princípio, existia terra em abundância e necessitava-se de alguém capaz que a ocupasse.

Em suma, Portugal tinha a necessidade de tornar suas terras produtivas e, por isso, tornava-se relevante o surgimento de uma legislação que regulasse as atividades agrárias no País, não só para evitar a escassez de alimentos, como também para recolocar em atividade vários trabalhadores rurais desocupados e tantos outros originários de áreas rurais. Para contornar essa difícil situação, aprovou-se a Lei de Sesmarias, que permitia o reaproveitamento de terras para o desempenho de novas funções agrárias. Fato diferente verificava-se no Brasil, cuja preocupação não consistia propriamente na produção de alimentos, nem na ocupação da mão de obra ociosa, mas especialmente na ocupação da terra, impedindo assim que outros povos da Europa o fizessem. Por outro lado, se em Portugal existia disputa de Sesmarias, tal não acontecia no Brasil em que, no início da colonização, implorava-se aos portugueses que a aceitassem. Muitos

dos cidadãos portugueses, beneficiados com Sesmarias, nunca estiveram em terras brasileiras.

Deste modo, a Lei de Sesmarias surgiu para atender a realidade portuguesa naquela ocasião, tanto que, desaparecendo os motivos que motivaram o seu surgimento, entrou em desuso. Em primeiro lugar a atenção do povo português voltou-se para as viagens marítimas, que lhes passaram render acentuadas divisas. Em segundo porque, em que pesassem as sanções previstas aos infratores e os objetivos desta lei, quer por deficiência de sua execução, quer por desinteresse dos governantes, a verdade é que a Lei das Sesmarias não foi suficiente para solucionar as mazelas rurais que existiam em Portugal. Portanto se esta lei foi insuficiente para resolver as deficiências agrárias portuguesas, em função das quais foi elaborada, como poderia ser eficiente para colonizar uma área de dimensões continentais, sem apoio da metrópole, sem recursos pessoais e materiais.

Assim é que, desde o início a aplicação da Lei das Sesmarias no Brasil estava fadada ao fracasso, no início pelo governo português, pela completa falta de infraestrutura e, posteriormente, em decorrência dos sucessivos erros que foram cometidos, tanto na concessão das terras, quanto da administração ou demarcação destas.

Marcelo Dias Varella afirma que:

As sesmarias caracterizavam um modelo de reforma agrária, foi um mecanismo encontrado para tornar terras até então abandonadas em terras produtivas, e não um modelo de colonização. Em seguida o sistema foi implementado nas pequenas ilhas, como nas Ilhas Madeira e de Açores, descobertas por Portugal, trazendo bons resultados. No Brasil, utilizou-se o sistema das Sesmarias com o intuito de colonizar a terra recém descoberta. Foi implementado por D. João III, através de diversas cartas régias, datadas de 1530 a 1532. Importante destacar que em Portugal o sistema sesmarial tinha o objetivo de realizar uma verdadeira reforma agrária. Ao contrario, no Brasil, havia apenas terras virgens, com uma grande população indígena. Tecnicamente não havia sesmarias, mas datas e concessões da Coroa portuguesas.¹²

No Brasil, o sistema sesmarial era um empreendimento de alto custo, e, portanto exigia que os donatários tivessem elevado poder econômico. Não há dúvidas que o objetivo tanto da coroa quanto dos donatários era a obtenção de lucro, o que foi al-

¹² VARELLA, Marcelo Dias. *Introdução ao estudo da reforma agrária*. Leme: Editora de Direito, 1998. p. 59.

cançado em apenas algumas regiões. Deste modo foram criadas 15 capitanias, sendo: Maranhão, Ceará, Rio Grande, em Itamaracá, Pernambuco, Bahia de todos os Santos, Ilhéus, Porto Seguro, Espírito Santo, São Tomé, São Vicente, Santo Amaro e Santana.

De acordo instituía o donatário, havia uma série de direitos e obrigações. Leandro Ribeiro da Silva nos ensina que:

... os donatários de sesmarias no Brasil possuíam mais atribuições e responsabilidades que os donatários portugueses, posto que se obrigavam a auxiliar os capitães na defesa das terras contra piratas e invasores estrangeiros. Além disso, tinham grandes dificuldades em recrutar pessoas para trabalhar em suas terras, pelo que inicialmente, recorreram à mão de obra nativa, que não deu certo, visto que os índios não eram acostumados a trabalhar organizadamente, mormente como escravos. Sendo estes profundos conhecedores da região, facilmente fugiam do campo de trabalho, embrenhando-se nas matas e desaparecendo para sempre.¹³

Posteriormente a mão de obra nativa foi substituída pela escravatura negra, cujas energias alimentavam o trabalho realizado no meio rural brasileiro durante mais de três séculos.

As demarcações das Sesmarias brasileiras eram realizadas da maneira mais primitiva possível, de vez que inexistiam quaisquer normas que orientassem a realização deste trabalho, considerado extremamente difícil, face a ausência de pessoas capacitadas para a sua execução e pela falta de recursos materiais.

A Lei de Sesmarias não regulava o procedimento demarcatório, até porque esta lei surgiu para eliminar as deficiências rurais portuguesas cujas terras se encontravam ociosas devido a fuga de camponeses. Assim não havia dificuldade para arrecadá-las e distribuí-las, passando-as ao poder de outros donatários.

A situação das terras brasileiras era diferente, porque não tinham elas passado por nenhum tipo de cultura; eram virgens, sem quaisquer demarcações. Além do mais, existia terra em excesso e ninguém para povoá-la. Deste modo, no início da colonização, este fato foi determinante para influenciar na irregularidade e dimensões das sesmarias.

As demarcações de terras de sesmarias se realizavam por pessoas de confiança

¹³ SILVA, op. cit., pág. 99.

dos donatários, mas sem nenhum preparo ou instrução para este importante trabalho, que posteriormente veio a trazer graves consequências a estrutura agrária brasileira.

Carlos Frederico Marés refere-se ao tema, afirmando que:

No século XVI já se apresentam os indícios de que a concessão de sesmarias poderia criar problemas na organização fundiária do País, mas de nada serviu a limitação imposta às concessões que deveriam ser do tamanho da capacidade do beneficiário em aproveitar a terra. Este limite acabou por varias vezes sendo desrespeitado, mesmo porque a produção que deveria se dar na colônia não era do tipo de subsistência, mas, ao contrário, do tipo mercantilista, de produtos para o mercado.¹⁴

As concessões continuaram desobedecendo aos critérios e nos séculos XVII e XVIII acabaram por constituir-se em fonte de criação de latifúndios. Se no início serviram como instrumento de conquista externa, sendo usada para Portugal se assenhorear do território, uma vez estabelecida, o poder português transformou-se em instrumento de conquista interna, servindo-se de consolidação do poder do latifúndio, porque as concessões passaram a ser uma distribuição da elite para ela mesma, como exercício do poder e sua manutenção.

Um pouco antes da Independência, em 1922, resolução do Príncipe Regente pôs fim ao regime de Sesmaria, ficando a partir daquela data, proibida a sua concessão no Brasil, mas reconhecidas como legítimas as que tivessem sido dadas de acordo com as leis anteriores. O reconhecimento da legitimidade significava dar as sesmarias a qualidade de propriedade privada, com todas as implicações jurídicas do sistema nascente.

O segundo reinado foi marcado por uma tentativa de consolidação do estado brasileiro. Assim, ao tomar posse D. Pedro II, preocupou-se com o retorno da estabilidade política. Somente em 1850, encetou a estrutura fundiária do Brasil. Entretanto, a situação rural do país já que estava configurada. Durante esse período que durou cerca de vinte e dois anos, predominam a esperteza, a prepotência, e a ilegalidade dos aposamentos de terras. A maioria dos pequenos posseiros sucumbiu diante das arbitrariedades existentes no campo.

¹⁴ MARÉS, op. cit., pág. 62.

Os homens ricos, valendo-se da influência que desfrutavam nas cidades, da inconsistência de leis, bem como do abandono de terras pelos colonos, aumentaram sensivelmente suas divisas, muitas vezes expulsando sumariamente o pequeno agricultor, não lhe permitindo a menor condição de opção. Outras vezes, os sesmeiros mais ricos e poderosos desestabilizavam os mais fracos, visando a obtenção da terra, quer pelo abandono, que pela sua transferência por preço vil. Este foi um período de muita desordem, que, certamente, ocorreu para desestruturar o solo brasileiro.

Em 18 de Setembro de 1850, surgiu a Lei n. 601, que ficou conhecida como a Lei de Terras, instrumento pelo qual o governo procurava solucionar a desordem existente no campo, encerrando definitivamente a fase sesmarial e dando soluções às implicações delas resultantes. A referida lei já era reclamada desde 17 de julho de 1822, quando as distribuições de terras foram suspensas. Daí por diante, aguardou-se o advento de lei que sanasse a situação confusa existente no meio rural, que já se encontrava comprometida com o desgoverno e a ineficiência.¹⁵

2.1.5 Lei de Terras

Segundo Carlos Frederico Marés a situação das terras no Brasil antes do advento da Lei de Terras de 1850 era a seguinte:

1) Sesmarias concedidas antes de 1822 e integralmente confirmadas. Reconhecidas como propriedade privada, estavam garantidas pela Constituição, portanto protegidas pela posse alheia, usurpação e qualquer ato do governo. Este era considerado o título originário mais importante e por isso as transmissões que o tivessem por fundamento, eram também consideradas legítima propriedade. Isto significa que as terras mais densamente ocupadas e produtivas já eram propriedades privadas.

2) Sesmarias, embora concedidas antes de 1822, não confirmadas por falta de ocupação, demarcação ou produção. A confirmação era um ato do governo que tinha por finalidade apenas, como o nome mesmo diz, confirmar a concessão. A Lei n. 601/1.850 possibilitou a confirmação, pelo Poder Público destas Sesmarias que esti-

¹⁵ SILVA, op. cit., pág. 115.

vessem efetivamente ocupadas com o cultivo e a morada habitual do sesmeiro ou concessionário. Depois deste procedimento a terra passava a ser propriedade privada.

3) Glebas ocupadas por simples posse. Apesar das proibições muitas pessoas ocupavam terras para viver e produzir. Ou eram suficientemente escondidas para que as autoridades não se dessem conta, ou tinham a benevolência e proteção de autoridade local. Estas posses não davam qualquer direito, mesmo que dispusessem de um documento autorizatório. A lei imperial reconheceu estas posses, em pequenas dimensões e que tivessem sido tornadas produtivas pelo ocupante que nela mantivesse morada habitual. A produção exigida pela lei era voltada para o mercado, não a de simples subsistência ou baseada na coleta e na caça. Deu este reconhecimento o nome legitimação de posse. Para esta concessão a Lei determinou ao governo estabelecer um prazo certo para que fosse requerida a medição, o prazo equivaleria a uma prescrição, porque, se pedido, perdido estava o direito. A posse legitimada, desde que registrada se tornava propriedade privada, como todas as suas garantias.

4) Terras ocupadas para algum uso da coroa ou governo local, como praças, estradas, escolas, prédios públicos, etc. que foram reconhecidas como de domínio público. Estas terras teriam que estar sendo usadas, confirmando a idéia de que a propriedade pública tem seu assento no uso, na destinação enquanto está sendo usada e destinada. O exemplo mais claro disto é o álveo do rio que é público enquanto usado pelas águas que correm, que são públicas, mas no momento que secar o rio, por deixarem de ter uso publico, se tornam privadas, incorporadas pela propriedade ribeirinha.

5) Terras sem ocupação. Todas aquelas que não se enquadrassem nas categorias anteriores eram consideradas sem ocupação, mesmo que alguém ali estivesse e dali tirasse seu sustento e vida. Entre estas terras se encontravam as ocupadas por povos indígenas, por escravos fugidos, formando ou não quilombos, por libertos ou homens livres que passaram a sobreviver da natureza, como populações ribeirinhas, pescadores, caboclos, caçadores, caiçaras, posseiros, bugres e outros ocupantes. Estas terras foram consideradas devolutas pela Lei Imperial e disponíveis para serem transferidas para o patrimônio privado. As terras indígenas, já anteriormente reconhecidas, tem na

Lei de Terras sua reconfirmação com o nome de Reservas Indígenas.¹⁶

A lei n. 601 foi muito festejada na ocasião, não só porque tinha como objeto resolver as questões do campo, que apresentavam estrutura muito confusa, já caminhando para a constituição de grandes latifúndios, como também autorizava o governo a promover a colonização estrangeira, permitindo a vinda de imigrantes europeus, como suíços, italianos e alemães, numa tentativa de substituir-se paulatinamente grande parte da mão de obra escrava existente no País desde o primeiro século da colonização.

Em seu artigo 1º, a citada lei proibía as aquisições de terras devolutas por outro título que não fosse o de compra. Apesar disso, na segunda parte deste dispositivo abria-se uma exceção em relação às terras situadas nos limites do Império com países estrangeiros, em zona de dez léguas, as quais poderiam ser cedidas gratuitamente.

Portanto, observa-se o encerramento das concessões de terras que começaram em 1534 e prolongaram-se por mais de três séculos. Essas doações eram inicialmente justas, porque se tornava necessário colonizar a nova terra. Todavia, superada esta fase de urgente necessidade para o povoamento da colônia, as concessões sem métodos e critérios tornaram-se na maior parte das vezes injustas, uma vez que beneficiavam pessoas que não necessitavam de terras e as solicitavam apenas para aumentaras que já possuíam, organizando assim os latifúndios que ultrapassavam os séculos seguintes, projetando efeitos maléficos sobre as condições rurais da sociedade atual.

Para Celso Ribeiro Bastos, “em termos legislativos, a Lei n. 601, de 18 de setembro de 1850, avulta como um verdadeiro marco ou divisor de águas. É só a partir de então é que se pode falar, no Brasil, num regime de dominialidade pública. De outra parte, definem-se as terras devolutas, inserindo-se no rol dos bens públicos e deixando certo que o seu domínio só se transfere aos particulares por título legítimo.”¹⁷

Em verdade, a Lei de Terras não tinha a intenção de democratizar o acesso à terra, de vez que, mesmo considerando a intenção do Imperador, a situação política do império estava mais para o feudalismo do que para o liberalismo, mais para o absolutismo do que para a democracia. Embora a lei tivesse como um dos objetivos regulari-

¹⁶ MARÉS, op. cit., p. 68.

¹⁷ BASTOS, Celso Ribeiro. *Comentários à Constituição do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988*. São Paulo: Saraiva, 1988. 7º vol. p. 245.

zar posses reconhecidas, essas posses, contudo, não se encontravam em poder do lavrador necessitado, mas em poder de pessoas abastadas que tinham aumentado as áreas de suas propriedades, praticando esbulho contra terras públicas ou ainda apropriando-se de posses que se encontravam em mãos de pessoas menos favorecidas.

Enfim, a Lei n. 601/1850 não trouxe consequência positiva à estrutura rural, porque ao invés de fomentar a produção do campo, resolver equitativamente a distribuição de terras para quem necessitavam trabalhar e produzir, realizou fato diverso, permitindo que pessoas poderosas acumulassem grandes áreas, estimulando a ociosidade e a barganha.

A citada lei jamais se constituiu em instrumento de justiça social. Ao contrário, concorreu para transferir a propriedade de terras públicas para o poder de pessoas que não tinham o interesse em utilizá-las, mas de explorá-las de maneira imprópria, sem considerar a função social dela decorrente.

Assim, qualquer que tenha sido a sua intenção, A Lei de Terras foi muito mais uma lei de colonização do que lei agrária e os seus efeitos jurídicos foram extremamente maléficos para o País, uma vez que, ao serem transferidos os domínios aos particulares, jamais estas terras retornariam ao domínio público, salvo em caso de expropriação, mediante justo pagamento. Além disso, elevou a ganância dos proprietários particulares, que, já possuindo o domínio de suas terras por meio de subterfúgios, as vezes aproveitando-se de lacunas deixadas na lei, passaram a apropriar-se de terras públicas, através de uma atividade indevida e até mesmo criminosa, denominada “grilagem”.

2.2 REGIME JURÍDICO DA PROPRIEDADE NAS CONSTITUIÇÕES REPUBLICANAS

A Constituição de 1891, que criou a República e instalou a Federação calcada no cristalizado entendimento liberal burguês do direito de propriedade, norteador de todo o século XIX, estabeleceu assim:

Art. 72. A constituição assegura a brasileiros e estrangeiros liberados no país a inviolabilidade dos direitos concernentes à liberdade, à segurança pessoal, à propriedade, nos termos seguintes:

(...)

§ 17. O direito de propriedade mantém-se em toda a sua plenitude, salvo desapropriação por necessidade ou utilidade pública, mediante indenização prévia.¹⁸

Como tal mandamento constitucional, o Código Civil de 1916, estribado no Código de Napoleão de 1804 e nas doutrinas que orientaram a Revolução Francesa, desconhecendo o pensamento social da igreja exteriorizado a partir da Encíclica *Rerum Novarum* e os pensadores socialistas da metade do século passado, conceituou, de forma ilimitada, a propriedade, em seu artigo 524 e estabeleceu diversos institutos, entre eles os efeitos da posse e as consequências do esbulho, de maneira inteiramente civilista, despidido de qualquer visualização social e pública.

Neste sentido, Alvacir Alfredo Nicz afirma que “a doutrina liberal está preocupada somente com a segurança interna e externa do Estado, tratava a propriedade, dentre os direitos individuais, com uma preponderância do individual sobre o coletivo. Desta forma, este Estado não produzia nenhuma interferência no jogo dos interesses individuais que não fosse somente para garantir o jogo dessa mesma liberdade.”¹⁹

Para Leandro Ribeiro da Silva a primeira Constituição Republicana não apresentou novidade relativa a matéria agrária, contudo:

A primeira constituição republicana reestruturou a propriedade de terras devolutas, através do art. 64, que assim estatuiu:

Art. 64. Pertencem aos estados as minas e as terras devolutas situadas em seus respectivos territórios, cabendo à união somente a porção do território que indispensável para a defesa das fronteiras, fortificações, construções militares e estradas de ferro federais.

Essa transferência de terras devolutas para as propriedades dos estados, concorreu para o aumento das grandes fazendas improdutivas, fortalecendo ainda mais o sistema de latifúndios, que se tornou mais consistente. A solidez adquirida pelos latifúndios veio a irradiar efeitos maléficos no decorrer deste século, transformando-se no

¹⁸ BRASIL, *Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil*, de 24 de Fevereiro de 1891.

¹⁹ NICZ, Alvacir Alfredo. *Estudos Jurídicos: A Evolução Constitucional do Direito de Propriedade*. Curitiba: Editora Universitária, 1982. p. 13.

principal obstáculo para uma reforma agrária.²⁰

O Código Civil de 1916 foi considerado de inspiração liberal, baseado no Código Civil francês de 1804 e no Código Civil alemão. Elegeu a família, alicerçada no casamento, o contrato, centrado na autonomia privada da vontade das partes, e a propriedade, como direito individual, seus pilares fundamentais.

O conceito de propriedade expresso naquela constituição e no código de 1916 seria um direito complexo, por conter um feixe de direitos; absoluto, no sentido de pleno, decidindo o proprietário se deve usá-la, abandoná-la, destruí-la ou ceder ao uso de terceiro e oponível *erga omnes*; perpétuo, ou seja, de duração ilimitada; exclusivo, já que não admite concorrência com qualquer outro sujeito; elástico, pois pode ser distendido ou contraído em seu exercício, conforme se lhe agreguem ou retirem faculdades destacáveis; e com aderência, existindo uma projeção da personalidade do sujeito, que lhe permite exercer o direito de seqüela.

As limitações ao direito de propriedade existentes no Código Civil de 1916 eram de natureza negativa, proibindo determinadas condutas do titular do direito. Ainda não se falava em limitações que impliquem em uma conduta comissiva por parte do proprietário.

Na Constituição Federal de 1934, o posicionamento legal se altera fundamentalmente, em razão da adoção das teses modernas e contemporâneas a respeito do direito de propriedade, ao estabelecer assim:

Art. 113. A Constituição assegura a brasileiros e estrangeiros residentes no país a inviolabilidade dos direito concernentes à liberdade, à subsistência, à segurança, individual e à propriedade, nos termos seguintes:

(...)

§17 É garantido o direito de propriedade, que não poderá ser exercido contra o interesse social ou coletivo, na forma que a lei determinar (...)²¹

Atribui-se, portanto, à propriedade, uma nova dimensão no momento em que

²⁰ SILVA, op. cit., p. 125.

direciona o seu exercício ao interesse social e coletivo. Tal inovação mereceu os ensinamentos de Pontes de Miranda, citado por Luciano Dias Bicalho Camargos:

III – Exposição 1. Um dos pontos em que a Constituição de 1934 muito se diferencia da Constituição de 1891 é no tocante à garantia constitucional de propriedade, hoje, no art. 113,17, só assegurada como instituição, o que torna imprestáveis as doutrinas e bem assim a jurisprudência elaborada sob a Constituição de 1891. O feitiço de 1934 é outro. Trata-se de texto entre social democrático e fascista, enfim compromisso entre esquerdas e direitas. A fonte não está em Paris, nem em Washington, mas em Weimar. Daí as questões novas tem que surgir; aí também a recomendação, que se tem presente a cada momento, de não haurir no espírito da Constituição norte-americana, nem na jurisprudência da Corte Suprema dos Estados Unidos da América, nem na doutrina e jurisprudência brasileira de 16 de julho de 1934 a inspiração exegetica do artigo 113,17.²²

E, ainda:

4- A propriedade passou na Constituição de 1934 por transformação profunda, à qual ainda não se habituaram os juristas, propensos à só consulta do Código Civil em se tratando de direito de propriedade. No inciso 17, propriedade é toda patrimonialidade. Diz o art. 113,17, 1ª parte, que o direito de propriedade não poderá ser exercido contra interesse social coletivo. O art. 113,17, 1ª parte decompõem-se em dois preceitos, que correspondem s duas garantias constitucionais diferentes: 1) é garantido o direito de propriedade na forma que a lei determinar, isto é, só se garante a instituição; 2) o direito de propriedade não pode ser exercido contra o interesse social ou coletivo. A letra da segunda preposição não é a do artigo 153, alínea 3ª da constituição alemã onde se diz que a propriedade impõe obrigações (*Eigentum verpflichtet*) e o seu uso deve constituir, ao mesmo tempo, um serviço para o mais alto interesse jurídico; mas neste artigo 153, alínea 3ª, foi que se inspirou o legislador constituinte brasileiro. O art. 113,17, 1ª parte, vai além e não vai: não vai, porque usou fórmula negativa (não poderá ser exercido...), vão além porque constitui preceito aplicável por si, ao contrário da regra alemã, simples preceito programático, e porque o interesse coletivo é mais importante que o interesse comum.²³

O entendimento de Pontes de Miranda é brilhante ao reconhecer e explicitar que as limitações colocadas ao direito de propriedade já não mais se revestiam unicamente de caráter negativo, mas já começava a exigir do titular do direito uma postura compatível com o interesse social. A Constituição de 1934 teve duração efêmera, sendo substituída pela de 1937, outorgada por Getúlio Vargas no período do Estado Novo.

²¹ BRASIL, *Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil*, de 16 de julho de 1934.

²² MIRANDA, Pontes. *Comentários a Constituição de 1934*. Rio de Janeiro: Guanabara, 1940. pág. 183.

A Constituição de 1934 inovou no direito pátrio, com o surgimento da figura do usucapião *pró labore*, que, posteriormente chamou-se de usucapião agrário, sendo atualmente conhecido de usucapião agrário. O instituto garantia propriedade a brasileiro que ocupasse por mais de dez anos, gleba de terra de até dez hectares, tornando-a produtiva e tendo nela a sua morada.

A Constituição de 1937, a segunda do Governo de Getúlio Vargas, outorgada no período do Estado Novo, omitiu qualquer expressão que significasse uma funcionalização social da propriedade. O art. 122 desta Carta dispôs:

Art. 122. A Constituição assegura aos brasileiros e estrangeiros residentes no país o direito à liberdade, à segurança, e a propriedade nos termos seguintes:

(...)

§ 14. O direito de propriedade, salvo a desapropriação por necessidade e utilidade pública, mediante indenização prévia. O seu conteúdo e seus limites serão definidos nas leis que lhe regularem o exercício.²⁴

Não obstante a omissão quanto à vinculação da propriedade ao interesse social, reconheceu a Constituição de 1937 a necessidade de fixação, por lei, do seu conteúdo e limites.

A legislação editada sob a égide desta carta e da anterior já começava a prever uma interferência maior do poder público na esfera da propriedade imobiliária privada, o que se dá especificamente, por exemplo, no que se refere à regulamentação do regime de locação predial urbana e na edição do Código de Águas Brasileiro de 1934.

A Constituição de 1946, em seu artigo 141, assim dispôs:

Art. 141. A constituição assegura aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no país a inviolabilidade dos direitos concernentes à vida, à liberdade, à segurança individual e a propriedade, nos termos seguintes:

(...)

§ 16. É garantido o direito de propriedade, salvo o caso de desapropriação por neces-

²³ MIRANDA, op. cit., p. 185.

sidade ou utilidade pública ou por interesse social, mediante prévia e justa indenização em dinheiro. Em caso de perigo iminente, como guerra ou comoção intestina, as autoridades competentes poderão usar da propriedade particular, se assim o exigir o poder público, ficando todavia, assegurado o direito à indenização ulterior.

A Constituição de 1946 foi mais precisa no ordenamento da propriedade, exigindo em seu artigo 147 que seu uso estivesse condicionado ao bem estar social. Sob a égide desta Constituição, foi promulgada a Lei n. 4.132/1962, que, em complemento ao art. 147 da Carta, previu a desapropriação por interesse social, que veio a somar à desapropriação por utilidade pública, já regulada pelo Decreto-lei n. 3.365/41.

Também sob a égide da Constituição de 1946 é editada a Lei n. 4.504/64 – Estatuto da Terra, que traz importantes alterações na regulamentação da propriedade imobiliária agrária, vinculando a ela uma necessidade de observância do bem-estar social.

A Constituição de 1967 dispôs em seu art. 150:

Art. 150. A Constituição assegura aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no país a inviolabilidade dos direitos concernentes à vida, à liberdade, à segurança individual e a propriedade, nos termos seguintes:

(...)

§ 22. É garantido do direito de propriedade, salvo o caso de desapropriação por necessidade ou utilidade pública ou por interesse social, mediante prévia e justa indenização em dinheiro, ressalvado o disposto no art. 157, VI, § 1º. Em caso de perigo iminente as autoridades competentes poderão usar da propriedade particular assegurado o direito de indenização ulterior.

No artigo 157 asseverou:

Art. 157. A ordem econômica tem por fim realizar a justiça social com base nos princípios:

²⁴ BRASIL. *Constituição dos Estados Unidos de Brasil*, de 10 de novembro de 1937.

(...)

III- função social da propriedade.²⁵

A Constituição de 1967 foi expressa ao permitir a desapropriação por interesse social, para fins da reforma agrária, com indenização em títulos da dívida pública. Importante mencionarmos a Emenda n. 1, do ano de 1969, o qual alterou praticamente por inteiro a Constituição de 1967. O seu artigo 153 assim dispôs:

Art. 153. A Constituição assegura para os brasileiros e aos estrangeiros residentes no país a inviolabilidade dos direitos concernentes à vida e à liberdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

(...)

§22. É garantido o direito de propriedade, salvo o caso de desapropriação por necessidade ou utilidade pública ou por interesse social, mediante prévia e justa indenização em dinheiro, ressalvado o disposto no art. 161, facultando-se ao expropriado aceitar o pagamento em título da dívida pública, com cláusula de exata correção monetária. Em caso de perigo iminente, as autoridades competentes poderão usar da propriedade particular, assegurando ao proprietário ulterior indenização.

Art. 160. A ordem econômica tem por fim realizar o desenvolvimento nacional a justiça social com base nos seguintes princípios:

(...)

III – função social da sociedade.

Vinculou-se, assim, de forma clara e indiscutível a garantia do direito de propriedade à função social que lhe é inerente, confirmando a aplicação do princípio.

2.3 ESTATUTO DA TERRA

Devido à multiplicidade de conflitos existentes no campo, muitos ocorridos de forma dolorosa e sangrenta, e à forte pressão social exercida sobre o governo do Presi-

dente João Goulart, em 1962, reuniu-se um grupo de pessoas de grande experiência em matéria agrária, e elaboraram um projeto de lei que, se aprovado, seria o Estatuto da Terra.

Esse projeto, tendo como parâmetros as normas estabelecidas na Constituição de 1946, respeitava a propriedade privada, porém possibilitava o acesso à terra em decorrência da desapropriação de latifúndios, loteados e transferidos a camponeses, que seriam pagos na forma da legislação em vigor a preços moderados e em suaves prestações. Dessa maneira, tornar-se-ia produtiva a terra, já que o trabalhador em condições de obtê-la moderadamente, poderia cultivá-la.

Assim a transformação social do campo traria grandes atrativos à produção industrial em termos de consumo de seus produtos, propiciando aos seus camponeses uma vida condigna. Em razão disso, o campo deixaria de ser um peso, para transformar-se numa forte alavanca do desenvolvimento político e social da propriedade.

Contudo, ocorreu uma forte reação por parte dos proprietários rurais, que mobilizaram suas principais lideranças no Congresso Nacional, levando o projeto ao insucesso. Com o golpe militar de 1964, foi colocado um plano diferente de reforma agrária, de certa maneira prejudicial aos interesses dos camponeses. Assim é que enfoques que nortearam o surgimento da Lei de Reforma Agrária tiveram por base a crise de abastecimento alimentar em razão da baixa produtividade, o atraso tecnológico da agricultura praticada no Brasil, bem como o baixo poder aquisitivo da população rural.

A reforma agrária não estava nos planos dos proprietários rurais, porém, antes que se realizasse de outro modo, convinha-lhes que se fizesse de acordo com suas básicas pretensões, já que dispunham do prestígio político suficiente para aprovar um projeto conforme os seus interesses, criando a Lei n. 4.504/1964.

Para Pinto Ferreira a Lei n. 4.504/1964, chamada de Estatuto da Terra é na verdade o Código Agrário Brasileiro:

O estatuto da terra trata de diversos temas, dentre eles, como tópicos principais, reforma agrária, terras públicas e particulares, distribuição de terras, financiamento da reforma agrária, sua execução e administração, zoneamento, cadastros, política de

²⁵ BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*, de 24 de janeiro de 1967.

desenvolvimento rural, tributação da terra, rendimento da exploração, colonização, assistência e proteção a economia rural, mecanização agrícola, cooperativismo, eletrificação rural e obras de infra-estrutura, seguro agrícola, uso e posse temporária de terra, arrendamento rural e parceria.²⁶

2.4 PROPRIEDADE NA CONSTITUIÇÃO DE 1988

Os juristas brasileiros, privatistas e publicistas concebem o direito da propriedade privada como subordinado ao Direito Civil, considerado direito real fundamental. Olvidam as regras de Direito Público, especialmente de Direito Constitucional, que igualmente disciplinam a propriedade. Confundem o princípio da função social com as limitações da de polícia, como consistente apenas no conjunto de condições que se impõe ao direito de propriedade a fim de que seu exercício não prejudique o interesse social, isto é, mero conjunto de condições limitativas.

Essa é uma perspectiva dominada pela atmosfera civilista, que não leva em conta as profundas transformações impostas às relações de propriedade privada, sujeita hoje, à estrita disciplina de direito público, que tem sua sede fundamental nas normas constitucionais. Em verdade, a Constituição assegura o direito de propriedade, mas não só isso, pois, como assinalamos, estabelece também seu regime fundamental, de tal sorte que o Direito Civil não disciplina a propriedade, mas tão somente as relações civis a ela decorrentes. Assim, só valem no âmbito das relações civis as disposições do Código Civil, que estabelecem as faculdades de usar, gozar e dispor de bens (art. 1.228), assim como as delimitações e condicionamento que das normas constitucionais defluem para a estrutura do direito de propriedade em geral.²⁷

A Constituição consagra a tese, que se desenvolveu especialmente na doutrina italiana, segundo a qual a propriedade não constitui uma instituição única, mas varias instituições diferenciadas, em correlação a diversos tipos de bens e de titulares, de onde ser cabível falar não em propriedade, mas em propriedades. O autor supra citado nos esclarece que a Constituição foi explícita e precisa, uma vez que garante o direito de propriedade geral (art. 5º XXII), mas, distingue claramente propriedade urbana (art.

²⁶ FERREIRA, Pinto. *Curso de Direito Agrário*. 2ª ed. São Paulo: Saraiva, 1995. p.19

²⁷ SILVA, op. cit. p. 273.

182 § 2º e a propriedade rural (art. 5º, XXVI, e especialmente, arts. 184, 185 e 186), com seus regimes jurídicos próprios, sem falar nas regras especiais para outras manifestações da propriedade.

A Constituição Federal de 1988 consagra o direito de propriedade em dois momentos distintos. A propriedade é vista como uma garantia individual, e assim é prevista no art. 5º, inciso XXII, e como princípio da ordem econômica, conforme estabelecido no artigo 170, inciso III. O artigo 170, inciso III, preceitua:

Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios:

(...)

III – função social da propriedade;²⁸

O direito de propriedade encontra-se consagrado em nosso texto constitucional, não com a concepção arcaica de um direito absoluto que vise a satisfazer unicamente o seu titular, mas como um direito ligado a uma função social que procure atender os interesses e expectativas da coletividade.

Celso Ribeiro Bastos preceitua que:

O nosso regime filia-se de forma desenganada ao primado da propriedade. Contudo a fruição tem de compatibilizar-se com fins sociais mais amplos. Não é simples estabelecer-se qual a aptidão que um determinado bem possui para a persecução de interesses sociais. De qualquer sorte o interesse coletivo passa desse modo a fazer parte integrante do regime da propriedade individual. No conteúdo respectivo enxerta-se o interesse coletivo, bem longe das consecuições que ligavam a proteção da propriedade ao desenvolvimento da personalidade individual, perante a qual a lei constitucional só admitia limites externos tipificados, alheios porém ao regime liberal normal. Naturalmente que o peso dos interesses coletivos não é o mesmo para todos os bens sobre a propriedade incide.²⁹

No que se refere à propriedade imobiliária, a Carta Magna a disciplina em dois momentos distintos, tratando separadamente a propriedade imobiliária urbana da pro-

²⁸ BRASIL, *Constituição Federativa do Brasil*, de 05 de outubro de 1988.

²⁹ BASTOS, op. cit., p. 24.

priedade imobiliária rural.

A constituição disciplina, em seu artigo 182, a política urbana, fixando os instrumentos legais, à disposição do Poder Público para o desenvolvimento urbano e da função social da propriedade imobiliária urbana: imposto predial e territorial urbano progressivo, parcelamento ou edificação compulsórios e desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública.

A política agrária encontra-se regulada nos artigos 184 a 187, que estabelecem como instrumentos para a sua implementação e observância da função social da propriedade rural, a política agrícola e a desapropriação por interesse social, para fins da reforma agrária.

Para Ismael Marinho Falcão a propriedade rural, que se centra na propriedade da terra, com sua natureza de bem de produção, tem como utilidade natural a produção de bens necessários à sobrevivência humana, daí por que a Constituição consigna normas que servem de base à sua peculiar disciplina jurídica (arts. 184 a 191). É que a propriedade da terra, bem que se presta a múltiplas formas de produção de riquezas, não poderia ficar unicamente em subserviência aos caprichos da natureza humana, no sentido de aproveitá-la ou não, e ainda, como convivesse ao proprietário.³⁰

A Constituição traz normas sobre a propriedade rural que caracterizam seu regime jurídico especial, quer porque especificam o conteúdo de sua função social, quer porque instituem regras sobre a política agrícola e sobre a reforma agrária, com fim de promover a distribuição de terra, quer porque inserem a problemática da propriedade agrária no título da ordem econômica e pois, como um elemento preordenado ao cumprimento de seu fim, qual que seja: assegurar a existência digna, conforme os ditames da justiça social. (art. 170).

Essas disposições formam um conjunto de regras constitucionais que possibilita ampla intervenção do Poder Público nas relações de propriedade e trabalho rural, com condicionamentos profundos, mas não fundamenta a socialização da terra.³¹

Portanto no direito a agrário não basta o *animus domini*, como no direito civil, para a caracterização da propriedade. Neste, a aparência e a vontade do dono são fato-

³⁰ FALCÃO, Ismael Marinho. *Direito Agrário Brasileiro*. Bauru: Edipro, 1995. p. 207.

res preponderantes. No regime jurídico da propriedade rural, requer-se muito mais, pois a ficção não supre o peso da realidade fática, sobretudo, porque, na ótica agrarista, não é possível esquecer a vinculação do jurídico e do econômico. No jurídico, não importa atender às figuras de direito que se sujeitam a demonstrar à aparência de dono, enquanto no econômico, prepondera a o desenvolvimento das atividades produtivas rurais.

Portanto, a Constituição de 1988 veio a modificar o regime de propriedade rural existente anteriormente, dando uma conotação de direito público ao mesmo. Segundo Carlos Frederico Marés:

Para combinar com os compromissos de eliminar desigualdades sociais e regionais, a Constituição não poderia repetir a velha propriedade privada do Código de Napoleão, absoluta e acima de todos os outros direitos. A propriedade privada teria que ser desenhada como uma consequência de novos direitos coletivos à vida, ao fim das desigualdades e ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, introduzindo nela uma razão da existência, vinculando-a em todos os lugares que a reconheçam como um direito à função social.³²

Portanto a propriedade rural teve que respeitar a uma função social que será estudada no decorrer deste trabalho. O direito de propriedade está explícito na Constituição. A limitação cinge exatamente à função social e o seu uso, conseqüentemente é condicionada ao bem estar da nação. Se o proprietário não atende aos princípios que regem o direito de propriedade, se sua terra não cumpre essa função social que lhe é imposta constitucionalmente, o interesse social restará desrespeitado, e desse modo, a inobservância deste princípio será punida com a expropriação.

2.5 MÓDULO RURAL, MINIFÚNDIO E LATIFÚNDIO – CONCEITO LEGAL.

O ordenamento jurídico brasileiro classifica uma gleba de terra pelo seu tamanho, possuindo regimes jurídicos diferentes. São classificados em Módulo Rural, Minifúndio e Latifúndio.

³¹ SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 20ª ed. São Paulo: Malheiros, 2002. p. 795

³² MARÉS. op. cit., p. 115.

2.5.1 Módulo Rural

O módulo rural foi instituído no direito brasileiro pelo Estatuto da Terra, sendo a quantidade mínima prevista no imóvel rural para que não se transforme em minifúndio, é a unidade fundamental da terra. A área inferior ao módulo chama-se minifúndio e a área superior é chamada de latifúndio.

O módulo equivale à área da propriedade familiar, variável não somente de região a região, como também de acordo com o modo de exploração da gleba. Conforme o art. 65 do Estatuto da Terra, o imóvel rural não é passível de divisão em áreas de dimensão inferior à do módulo da propriedade rural, a fim de impedir a fragmentação dos imóveis rurais e a constituição de minifúndios. O módulo aparece assim como um paradigma ou modelo de apreciação, tendo em vista a área e a dupla função estabilidade econômica e bem-estar do agricultor.

O módulo rural é destarte uma unidade agrária familiar para cada região do País e para cada forma de exploração. Portanto é uma unidade de medida brasileira variável em função da região em que se situe o imóvel e o tipo de exploração predominante.

Pinto Ferreira aponta as seguintes características ao módulo rural:

- a) é uma medida de área;
- b) é a área fixada para a propriedade familiar;
- c) varia de conformidade com o tipo de exploração;
- d) varia de acordo com a região do País em que esteja localizado o imóvel;
- e) implica um mínimo de renda, que deve ser identificada pelo menos com o salário mínimo;
- f) a renda deve assegurar ao agricultor e sua família não somente a subsistência, porém deve propiciar o progresso social e econômico;
- g) é uma unidade de medida agrária que limita o direito de propriedade rural.³³

O imóvel rural só pode ser entendido como propriedade familiar quando é trabalhado direta e pessoalmente pelo agricultor e sua família. O auxílio de terceiras pessoas, camponeses ou trabalhadores rurais, deve ser eventual, por exemplo, em determinados tipos de colheita que exigem aumento de mão-de-obra.

Outro requisito da propriedade familiar é que sua área tenha o tamanho do módulo, porém variável conforme determinados fatores, como a situação geográfica, o clima, as condições de aproveitamento de terra e etc.

2.5.2 Minifúndio

O minifúndio é a área rural menor que a propriedade familiar e é tido como nocivo a função social da propriedade rural. É o imóvel rural de área e possibilidades inferiores às da propriedade familiar. (Estatuto da Terra, art. 4º, IV)

A legislação repele o minifúndio, porque o minifúndio “conspira contra a produção econômica equilibrada e contra a elevação do nível de vida dos camponeses. Quanto menos, fragmentada e antieconomicamente configurada seja uma gleba, mais cara será a sua produção”.³⁴

2.5.3 Latifúndio

Latifúndio procede do latim *latifundium*, palavra composta de *latus*, com significado de largo, espaçoso, amplo, grande e *fundus*, isto é, o imóvel rural, o fundo o bem raiz.

Desde a antiguidade clássica tem prosperado os latifúndios de que é exemplo a própria Roma, onde este tipo de propriedade se tornou comum. Diversas leis agrárias, especialmente as leis licínias, foram editadas para anular a ação nociva e nefasta dos grandes proprietários rurais, chamados de latifundiários. A lei supra citada proibia ao cidadão romano possuir mais de 500 acres de terras, tendo em vista extinguir o poder dos latifundiários. Posteriormente foram editadas várias leis, mas sem sucesso, visando a extinção dos latifúndios.

O latifúndio pode ser definido, no direito brasileiro, como o imóvel rural de área igual ou superior ao módulo, mantida inexplorada ou com exploração incorreta, ou ainda, de dimensão incompatível com a razoável e justa repartição da terra.

³³ FERREIRA, op. cit., p. 210.

Há dois tipos de latifúndios, o latifúndio por extensão e o latifúndio por exploração, falta de exploração ou exploração incorreta. Paulo Torminn Borges, define o que é latifúndio, de acordo com a legislação agrária:

O que é latifúndio:

- a) Qualquer imóvel rural de área igual à de um módulo rural, desde que mantido inexplorado, verdadeiro atentado a função social da terra.
- b) Qualquer imóvel rural de área igual à de um módulo, desde que, na exploração, não preencha as condições do art 4º, II, do Estatuto da Terra e seja explorado incorretamente.³⁵
- c) Qualquer imóvel rural de área superior à do módulo desde que inexplorado ou explorado incorretamente.
- d) Qualquer imóvel rural de área superior a 600 vezes o módulo médio da propriedade rural ou 600 vezes a área média dos imóveis rurais na respectiva zona, salvo nas hipóteses do art. 4º, parágrafo único, do Estatuto da Terra.

E não é latifúndio:

- a) O imóvel rural com área igual ao módulo, não caracterizado como propriedade familiar, mas corretamente explorado.
- b) O imóvel rural com área superior ao do módulo, não ultrapassando 600 vezes o módulo médio de propriedade rural, nem 600 vezes a área média dos imóveis rurais na respectiva zona, desde que explorado econômica e racionalmente.
- c) Imóvel rural, qualquer que seja a sua dimensão, cujas características recomendam, sob o ponto de vista técnico e econômico, a exploração florestal racionalmente realizada, mediante planejamento adequado.
- d) O imóvel rural, cujo objetivo de preservação florestal, ou de outros recursos naturais, haja sido reconhecido oficialmente para fins de tombamento.
- e) Evidentemente, o minifúndio e a propriedade familiar.³⁶

O latifúndio é imensa maioria dos imóveis rurais existentes no País, contexto que a Constituição vigente visa modificar através da aplicação do instituto da função social da propriedade, com a elaboração de uma justa e efetiva reforma agrária. A observância da função social e seus requisitos serão estudados no próximo capítulo.

³⁴ BREBBIA, Fernando P. *Derecho Agrário*. Buenos Aires: Astrea de Alfredo y Ricardo Depalma, 1997. p. 36.

³⁵ Atualmente as condições são estabelecidas pela própria Constituição Federal, no disposto do art. 186.

³⁶ BORGES, Paulo Torminn. *Institutos básicos do direito agrário*, 6ª ed. São Paulo: Saraiva, 1991, p. 38.

3. FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE

3.1 HISTÓRICO DO PRINCÍPIO

A Constituição Mexicana de 1917 foi o marco na aplicação da função social da propriedade porque organizava o Estado contemporâneo em uma região cujos conflitos não se estabeleciam entre camponeses servos transformados em trabalhadores livres e a propriedade privada, mas entre camponeses livres, na grande maioria indígena, que queriam continuar sendo livres e indígenas contra o novo regime da propriedade privada. A Constituição Mexicana reconceitua a propriedade privada.

No art. 27, longo e suficientemente descritivo para não deixar dúvidas quanto a sua aplicabilidade, a Constituição Mexicana estabelece quais são as condições ao exercício da propriedade privada de terras. Inicia por afirmar que a propriedade das terras e águas é originalmente da nação que pode transmitir o domínio a particulares, afastando desde logo a idéia de que a propriedade privada seja um direito natural intocável, como concebido a época.

Na Europa pós-primeira guerra mundial, um novo estado capitalista estava sendo construído. As Constituições deveriam permitir a intervenções na ordem econômica. Este novo estado veio a se chamar “*Interventor*” ou “*Welfare State*”, foi iniciado na Alemanha de Bismarck com leis que os direitos sociais dos cidadãos. Mas somente com a promulgação da Constituição do Império Alemão, em 11 de agosto de 1919, a conhecida Constituição de Weimar, a intervenção na ordem econômica e mais precisamente na propriedade privada, ficou instituída como preceito de Estado na Europa capitalista.

Para Paulo Bonavides a situação européia do pós-guerra obrigava a modificação das constituições vigentes, como se vê a seguir:

A instabilidade e o compromisso marcam, ao contrário, o constitucionalismo social, desde o seu advento, fazendo frágeis os alicerces das constituições que, a partir do primeiro pós-guerra deste século, buscam formas de equilíbrio e transação na ideologia do Estado Social. A trégua constitucional em meio ao conflito ideológico se fez unicamente em razão das fórmulas programáticas introduzidas no texto das Constitu-

ições, sendo paradigma maior dessa criação a Constituição de Weimar.³⁷

A Constituição de Weimar trazia uma seção sobre a vida econômica e em seu artigo 152 estabelecia que nas relações econômicas a liberdade contratual só vigora nos limites da lei, possibilitando que a lei restringisse qualquer contrato, interferindo na vontade das partes e as condicionando. O artigo 153 da Constituição Alemã garantia a propriedade, mas estabelecia que seu conteúdo e seus limites estariam prescritos em lei. Adiantava no corpo do artigo que a lei poderia estabelecer exceções de desapropriações sem indenização e terminava afirmando: “A propriedade obriga e o seu uso e exercício devem representar uma função no interesse social.”³⁸

Alvacir Alfredo Nicz afirma que:

A transformação do Estado Liberal para o Estado Providência, no decorrer da 1ª Guerra Mundial, influenciada por fatores econômicos, sociais e políticos. e, assim sendo, dirigida à promoção do bem estar do povo, exerceu influência sobre os pensadores da época que passaram a visualizar o direito de propriedade, não mais utilizável com liberdade ilimitada, mas reduzida ao interesse coletivo, e, portanto, limitado pelo poder público nos estritos termos exigíveis da função social da propriedade.³⁹

No Brasil coube a Constituição de 1934 a primazia de dispor de um capítulo tratando da “Ordem Econômica e Social”, reafirmada pela carta de 1946, como anteriormente visto. (Item 2.2). A Constituição de 1988 não vem negar o caráter privatista da propriedade, mas a condiciona ao exercício de sua função social.

Segundo Alvacir Alfredo Nicz, “a função social da propriedade vinculada ao interesse do bem comum foi objeto das Constituições do período das duas guerras mundiais, buscando-se conciliar as doutrinas liberal e socialista, que traduziam os dois extremos de modos de utilização da propriedade.”⁴⁰

Tem-se assim, o início da aplicação a teoria da função social da propriedade. Antes de pensá-la a partir dos interesses individuais, ela deve ser pensada pelo interesse da coletividade, da sociedade. Essa condicionante, antes de mais nada, é limitação

³⁷ BONAVIDES, Paulo. *Curso de Direito Constitucional*. 9ª ed. São Paulo: Malheiros. 1999. p. 206

³⁸ MARÉS, op. cit., p. 85.

³⁹ NICZ, op. cit. p. 14.

⁴⁰ ibid, p. 15.

ao direito de propriedade. Mas a doutrina avançou, sendo que a autentica função social da propriedade está em aceitar que ela, em si, desempenhe uma função social. O acesso a propriedade, conseqüentemente, deve abrir-se para incluir os não proprietários, pois, entre a concentração da propriedade e a função que esta deve ser, existe uma profunda antinomia.

É neste sentido que evolui a doutrina jurídica moderna, a ponto de reconhecer que a função social se manifesta na própria configuração estrutural do direito de propriedade, pondo-se concretamente como elemento qualificante na predeterminação de modos de aquisição, gozo e utilização de bens.

3.2 O CONCEITO NO DIREITO BRASILEIRO

José Afonso da Silva, ao explicar a função social da propriedade, entende que esta não se confunde com uma limitação ao direito de propriedade, mas está presente na estrutura do mesmo, “a função social da propriedade não se confunde com os sistemas de limitação da propriedade. Estes dizem respeito ao exercício do direito ao proprietário; aquela, à estrutura do direito.”⁴¹

O autor prossegue o raciocínio e entende ser o princípio de aplicabilidade imediata:

A norma que contém o princípio da função social incide imediatamente, é de aplicação imediata, como o são todos os princípios constitucionais. A própria jurisprudência já o reconhece. Realmente, afirma-se a tese de que aquela norma tem plena eficácia, porque interfere com a estrutura do conceito de propriedade, valendo como regra que fundamenta um novo regime de jurídico desta, transformando-a numa instituição de Direito Público, ainda que nem a doutrina nem a jurisprudência tenham percebido o seu alcance, nem lhe dado aplicação adequada, como se nada tivesse mudado.⁴²

Portanto, para o autor supra citado, é com essa concepção que o interprete tem que compreender as normas constitucionais, que fundamentem o regime jurídico da

⁴¹ SILVA, op. cit., p. 281

⁴² ibid., p. 282

propriedade: sua garantia enquanto atende a sua função social, implicando uma transformação destinada a inserir sobre o fundamento mesmo da atribuição de poderes ao proprietário, seja sobre o modo em que o conteúdo do direito vem positivamente determinado.

Enfim, a função social se manifesta na própria configuração estrutural do direito de propriedade, pondo-se concretamente como elemento qualificante na predefinição de modos de aquisição, gozo e utilização de bens.

Marcelo Dias Varella, em sua obra *Introdução ao Direito à Reforma Agrária* nos ensina que:

A Constituição Federal traz em seu artigo 5º, XXII, a garantia do direito de propriedade. Tal direito está presente no Capítulo dos Direitos e Garantias Individuais, constituindo a principal base da ideologia capitalista, parte liberal, parte social-democrata, vigente no Brasil atual. Logo após a garantia do direito de propriedade, a Carta de 1988 traz uma limitação a este direito quando no inciso XXIII, cita: “a propriedade deverá cumprir a sua função social”. Logo, falar em função social da propriedade, significa fazer referência ao direito público que lhe irroga, o direito constitucional, que outorga e dá fisionomia ao direito de propriedade.⁴³

O Estatuto da Terra, utilizando-se da teoria da função social, trouxe para o mundo do direito o conceito sócio-econômico da propriedade, como bem de produção, conjugando, assim o econômico e o jurídico, para poder reger as leis naturais da economia, dizendo que a propriedade da terra somente desempenhará integralmente a sua função social quando, simultaneamente, atender aos requisitos básicos ditados pelo art. 2º §1º, *in verbis*:

Art. 2º É assegurada a todos a oportunidade de acesso à propriedade da terra, condicionada pela sua função social, na forma prevista nesta Lei.

§ 1º A propriedade da terra desempenha integralmente a sua função social quando, simultaneamente:

- a) favorece o bem estar dos proprietários e dos trabalhadores que nela habitam, assim como suas famílias;
- b) mantém níveis satisfatórios de produtividade;

- c) assegura a conservação de recursos naturais;
- d) observa as disposições legais que regulam as justas relações de trabalho entre os que possuem e a cultivam.⁴⁴

A implementação da função social da propriedade rural demanda fixação de parâmetros mensuráveis que demonstrem sua observância por parte dos detentores deste direito. A constituição regula assim:

Art. 186. A função social é cumprida quando a propriedade rural atende, simultaneamente, segundo critérios e graus de exigência estabelecidos em lei, aos seguintes requisitos:

- I – aproveitamento racional e adequado;
- II – utilização adequada de recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente;
- III – observância das disposições que regulam as relações de trabalho;
- IV – exploração que favoreça o bem estar dos proprietários e trabalhadores.⁴⁵

Portanto, o regime jurídico da terra fundamenta-se na doutrina da função social da propriedade, pela qual toda a riqueza produzida tem uma finalidade social e econômica, e quem a detém deve fazê-la frutificar, em benefício próprio e da comunidade em que vive. Essa doutrina trouxe um novo conceito de direito de propriedade rural que informa que ela é um bem de produção e não simplesmente um bem patrimonial, por isso, quem detém a posse ou a propriedade de um imóvel rural tem a obrigação de fazê-lo produzir, de acordo com o tipo de terra, com sua localização e com meios e condições propiciados pelo Poder Público, que também tem responsabilidade no cumprimento da função social da propriedade agrícola.⁴⁶

Essa doutrina foi acolhida pela Constituição, que declara que toda propriedade atenderá a sua função social, que é um princípio da ordem econômica.

⁴³ VARELLA, op. cit., p. 216

⁴⁴ BRASIL. Lei n. 4.504, de 30 de novembro de 1964. Dispõe sobre o Estatuto da Terra e dá outras providências. *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*, Brasília, de 30 de novembro de 1964.

⁴⁵ BRASIL, *Constituição Federativa do Brasil*, de 05 de outubro de 1988.

⁴⁶ SILVA, op. cit., p. 795

Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios:

(...)

III – função social da propriedade;⁴⁷

Segundo Eros Roberto Grau, a função social da sociedade é pressuposto necessário a propriedade privada. A idéia de função social como vínculo que atribuí ao proprietário conteúdo específico, de sorte a moldar-lhe um novo conceito, só tem sentido e razão de ser a propriedade privada.⁴⁸ Observe-se, contudo, que a função social da propriedade não grava todo e qualquer bem, indiscriminadamente.

O autor acima citado explica que embora considere que somente a propriedade dos bens de produção é que estaria adstrita ao cumprimento da função social, distingue, ainda, no tocante àqueles, determinadas circunstâncias nas quais a propriedade desempenha uma função individual, daquelas outras em que o cumprimento da função social poderá ser exigido, ao explicar:

... enquanto instrumento a garantir a subsistência individual e familiar – a dignidade da pessoa humana, pois – a propriedade consiste em um direito individual e, iniludivelmente, cumpre função individual. Como tal, é garantida pela generalidade das Constituições de nosso tempo, capitalistas e, como vimos, socialistas. A essa propriedade não é imputável função social; apenas os abusos cometidos no seu exercício encontram limitação, adequada, nas disposições que implementam o chamado poder de polícia estatal.⁴⁹

Ao atribuir-se à propriedade privada uma função (social), acometendo a seu titular um poder-dever, pondera Eros Grau, que se traz para o direito privado algo que originariamente estava afeto ao direito público, que é o condicionamento do poder a uma finalidade.

⁴⁷ BRASIL, *Constituição Federativa do Brasil*, de 05 de outubro de 1988.

⁴⁸ GRAU, Eros Roberto. *A Ordem Econômica na Constituição de 1988*, 6ª ed. São Paulo: Malheiros, 2001. p. 262

⁴⁹ GRAU, op. cit., p. 266

Tal função social deve apresentar um matiz ativo, consistente em comportamentos positivos (prestações de fazer), de modo a impor, ao proprietário "*o dever de exercê-lo em benefício de outrem e não, apenas, de não o exercer em prejuízo de outrem.*"⁵⁰

A propriedade, enquanto bem, se configura como relação entre pessoa e coisa. Portanto, as coisas, ou bens, devem ser instrumento a serviço dos homens para a satisfação de suas necessidades.

O art. 186 da Constituição enumera quatro requisitos para que a propriedade rural tenha atendida sua função social, quais sejam: aproveitamento racional e adequado; utilização adequada dos recursos naturais existentes e preservação do meio ambiente; observância das disposições que regulam as relações de trabalho e exploração da propriedade, desde que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos que nela trabalham. Somente a propriedade que atenda a todos esses requisitos é que terá atendido a sua função social. Assim, ainda que produtiva, a propriedade rural não atenderá a sua função social se a sua produção estiver baseada em violação das normas trabalhistas, por exemplo.

Como se vê, pois, a propriedade continua tendo seu conteúdo protegido e o proprietário continua mantendo sua característica de dono; o que mudou, ou melhor, evoluiu, é que cabe à lei definir os modos de aquisição, uso, gozo e limites da propriedade, sempre com o objetivo de favorecer sua função social.

Como vimos, não basta que o imóvel rural cumpra um desses elementos. É indispensável que atenda a todos aos requisitos simultaneamente. Abordemos os elementos acima destacados agregando-os em: elemento produção, elemento ecologia e elemento social.

3.2.1 Elemento produção

A Constituição Federal considerou o aproveitamento racional e adequado do

⁵⁰ *ibid.*, p. 270

imóvel rural como elemento necessário à observância da função social que lhe deve ser inerente. O aproveitamento racional e adequado de um imóvel pressupõe a sua exploração de forma compatível com as técnicas científicas e de experiência agrícola adequadas, bem como a observância das potencialidades do solo, relevo e clima.

A. Ballarin Marcial leciona:

As terras podem permanecer ociosas em uma ‘geografia de fome’. As terras, mães nutres da sociedade, devem proporcionar as calorias e vitaminas de que necessitam as massas de homens subalimentados que existem, ainda em proporção imensa em nosso planeta. É este, pois o primeiro requisito da função social: o cultivo eficiente. Não é, entretanto, só cultivar a terra, é cultivá-la bem. Cultivar como um bom lavrador, segundo preceituavam os velhos textos romanos, a propósito das exigências exigidas do lavrador.⁵¹

A fixação dos critérios para que seja determinado o que é considerado aproveitamento racional e adequado é tirado da Lei n. 8.629/1993, que regulamenta os dispositivos constitucionais relativos à reforma agrária, em seu artigo 6º, estabelece os critérios para que a propriedade rural seja considerada produtiva, que se aproxima da noção de desenvolvimento racional e adequado. A questão da propriedade produtiva será abordada em item subsequente.(item 3.3)

Celso Ribeiro Bastos diz que “o aproveitamento racional e adequado é a utilização para fins econômicos compatível com as características do imóvel. Se houver aproveitamento, e este for absurdo não por atender a critérios mínimos de economicidade, mas sim a devaneios de seu proprietário, satisfação não existirá do preceito constitucional.”⁵²

A não observância do requisito constitucional pode sujeitar o proprietário a uma intervenção do Poder Público, o que se dará por meio do instituto da desapropriação por interesse social, para fins da reforma agrária.

⁵¹ MARCIAL, A. Ballarin. *Função Social da Terra: evolução do princípio jurídico do direito de propriedade rural*. Brasília: Revista de Direito Agrário do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária, n. 6, ano 6, 1979.

⁵² BASTOS, ob. cit., p. 287.

3.2.2 Elemento ecologia

A defesa e preservação do meio ambiente mereceu do constituinte originário especial atenção, quando expressamente prevista entre os requisitos necessários para a observância da função social da propriedade rural. A observância deste elemento pressupõe a exploração do imóvel de forma condizente com a preservação do meio ambiente e, em última análise, com a preservação da qualidade da vida humana.

Acerca da preservação do meio ambiente nos imóveis rurais leciona Luciano de Souza Godoy:

Quanto à propriedade agrária, outro lado deve ser considerado. A preservação e a conservação dos recursos naturais não significa a não utilização da área preservada. A regra é justamente preservar e conservar utilizando; a não utilização é exceção destinada a situações convenientes. Dessa forma, o conceito de desenvolvimento sustentado é o de desenvolvimento com preservação ambiental.⁵³

Também, Celso Ribeiro Bastos, implica que “não há negar-se que mesmo uma produção super abundante não pode servir de pretexto para que se descumpram disposições relativas ao meio ambiente. Estas imposições são extensíveis a todos os agentes produtores e colhem até mesmo o cidadão enquanto tal.”⁵⁴

Desta forma, a Constituição Federal estabelece como requisitos da função social da propriedade a utilização adequada de recursos naturais e a preservação do meio ambiente.

A Lei n. 8.629/1993, em seu art. 9º, § 2º, considera adequada a utilização dos recursos naturais disponíveis quando a exploração se faz respeitando a vocação natural da terra de modo a manter o potencial produtivo da propriedade. O §3º desse mesmo artigo considera preservação do meio ambiente a manutenção de características próprias do meio natural e da qualidade dos recursos naturais ambientais, na medida adequada à manutenção do equilíbrio ecológico da propriedade e da saúde e qualidade de vida das comunidades vizinhas.

⁵³ GODOY, Luciano de Souza. *Direito Agrário Constitucional*. São Paulo: Atlas, 1998. p. 42.

⁵⁴ BASTOS, op. cit., p. 289

3.2.3 Elemento social

Figuram também, como elementos condicionantes à observância da função social da propriedade rural, o cumprimento das disposições que regulem as relações do trabalho e a exploração que favoreça o bem estar dos proprietários e trabalhadores.

A Lei n. 8.629/1993, em seu art. 9º, § 4º, determina que a observância das disposições que regulam as relações do trabalho implica o respeito tanto as leis trabalhistas e aos contratos coletivos de trabalho, como às disposições que disciplinam os contratos de arrendamento e parceria rurais. Já o § 5º, estatui que a exploração que favoreça o bem estar dos proprietários e trabalhadores rurais é a que objetiva o atendimento das necessidades básicas dos que trabalham a terra, observando as normas de segurança do trabalho e não provoca conflitos e tensões sociais no imóvel.

3.3 PROPRIEDADE PRODUTIVA

O conceito de propriedade produtiva é dado pelo artigo 6º da Lei n.8.629/1993:

Art. 6º Considera-se propriedade produtiva aquela explorada econômica e racionalmente, atinge, simultaneamente, graus de utilização da terra e de eficiência na exploração, segundo índices fixados pelo órgão federal competente.

§ 1º O grau de utilização da terra, para efeito do caput deste artigo, deverá ser igual ou superior a 80% (oitenta por cento), calculado pela relação percentual entre a área efetivamente utilizada e a área aproveitável total do imóvel.

§ 2º O grau de eficiência na exploração da terra deverá ser igual ou superior a 100% (cem por cento), e será obtido de acordo com a seguinte sistemática:

I - para os produtos vegetais, divide-se a quantidade colhida de cada produto pelos respectivos índices de rendimento estabelecidos pelo órgão competente do Poder Executivo, para cada Microrregião Homogênea;

II - para a exploração pecuária, divide-se o número total de Unidades Animais (UA) do rebanho, pelo índice de lotação estabelecido pelo órgão competente do Poder Executivo, para cada Microrregião Homogênea;

III - a soma dos resultados obtidos na forma dos incisos I e II deste artigo, dividida pela área efetivamente utilizada e multiplicada por 100 (cem), determina o grau de eficiência na exploração.

§ 3º Considera-se efetivamente utilizadas:

- I - as áreas plantadas com produtos vegetais;
- II - as áreas de pastagens nativas e plantadas, observado o índice de lotação por zona de pecuária, fixado pelo Poder Executivo;
- III - as áreas de exploração extrativa vegetal ou florestal, observados os índices de rendimento estabelecidos pelo órgão competente do Poder Executivo, para cada Microrregião Homogênea, e a legislação ambiental;
- IV - as áreas de exploração de florestas nativas, de acordo com plano de exploração e nas condições estabelecidas pelo órgão federal competente;
- V - as áreas sob processos técnicos de formação ou recuperação de pastagens ou de culturas permanentes.

§ 4º No caso de consórcio ou intercalação de culturas, considera-se efetivamente utilizada a área total do consórcio ou intercalação.

§ 5º No caso de mais de um cultivo no ano, com um ou mais produtos, no mesmo espaço, considera-se efetivamente utilizada a maior área usada no ano considerado.

§ 6º Para os produtos que não tenham índices de rendimentos fixados, adotar-se-á a área utilizada com esses produtos, com resultado do cálculo previsto no inciso I do § 2º deste artigo.

§ 7º Não perderá a qualificação de propriedade produtiva o imóvel que, por razões de força maior, caso fortuito ou de renovação de pastagens tecnicamente conduzida, devidamente comprovados pelo órgão competente, deixar de apresentar, no ano respectivo, os graus de eficiência na exploração, exigidos para a espécie.⁵⁵

Segundo a lei n. 8.629/1993, será considerada produtiva aquela propriedade que atinge, simultaneamente, graus de utilização e de eficiência na exploração, segundo índices fixado pelo órgão federal competente (INCRA). O grau de utilização da terra deverá ser igual ou superior a 80%, calculado entre a área utilizável e a área efetivamente explorada, e o grau de eficiência na exploração deverá ser de 100%, segundo índices de produção calculados pelo órgão federal competente, em face do tipo de exploração.

Segundo Pinto Ferreira, “a constituição atual não especifica o que seja propriedade produtiva. Ela criou duas espécies de propriedade rural, uma genérica, não qualificada e outra especial, subdividida em três grupos: pequena propriedade, média propriedade e propriedade produtiva.”⁵⁶

A observância destes requisitos da Lei infraconstitucional é de extrema importância, porque o seu descumprimento pode sujeitar o imóvel a se desapropriado por interesse social, para fins da reforma agrária.

⁵⁵ BRASIL. Lei n. 8.629, de 25 de fevereiro de 1993. Dispõe sobre a regulamentação dos dispositivos constitucionais relativos à reforma agrária, previsto no capítulo III, título VII, da Constituição Federal. *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*, Brasília, de 26 de fevereiro de 1993.

4. REFORMA AGRÁRIA

O Estatuto da Terra (Lei n.º 4.504/1964), que é o Código Agrário brasileiro, examina em muitos artigos o problema da reforma agrária e da política fundiária, adotando o método liberal e democrático de solução da matéria.

Considera como reforma agrária o conjunto de medidas que visem a promover a melhor distribuição da terra, mediante modificações no regime de sua posse e uso, a fim de atender aos princípios de justiça social e ao aumento de produtividade (Estatuto da Terra, art. 1º, § 1º).

Não se deve confundir reforma agrária com política fundiária, entendida esta como um conjunto de providências de amparo à propriedade da terra que se destinem a orientar, no interesse da economia rural, as atividades agropecuárias, seja no sentido de garantir-lhes o pleno emprego, seja no de harmonizá-las com o processo de industrialização e desenvolvimento do país.

A Lei n. 8.629/1993 regulamenta e disciplina as disposições relativas à reforma agrária, previstas no Capítulo III, Título VII, da Constituição Federal. (artigos 184 a 191).

4.1 CONCEITO DE REFORMA AGRÁRIA

Etimologicamente, reforma vem das palavras *re* e *formare*. Reforma significa mudar uma estrutura anterior, para modificá-la em determinado sentido. O prefixo *re* significa a idéia de renovação, enquanto *formare* é a maneira de existência de um sentido ou de uma coisa. Reforma agrária é, pois, na acepção etimológica, a mudança do estado agrário vigente, procurando-se mudar o estado atual da situação agrária. E esse estado que se procura modificar é o do feudalismo agrário (que influenciou o surgimento das sesmarias e capitâneas hereditárias no Brasil colonial) e o da grande concentração agrária (latifúndios) em benefício das massas trabalhadoras do campo.

Por consequência, as leis de reforma agrária se opõem a um estado anterior de

⁵⁶ FERREIRA, op. cit, p. 207

estrutura agrária privada que se procura modificar para uma estrutura de propriedade com sua função social.

Reforma agrária é a revisão, por diversos processos de execução, das relações jurídicas e econômicas dos que detêm e trabalham a propriedade rural, com o objetivo de modificar determinada situação atual do domínio e posse da terra e a distribuição da renda agrícola. É reajustamento das normas jurídico-sociais e econômico-financeiras que regem a estrutura agrária do País, visando à valorização do trabalhador do campo e ao incremento da produção, mediante a distribuição, utilização, exploração sociais e racionais da propriedade agrícola e ao melhoramento das condições de vida da população rural.

Segundo Ismael Marinho Falcão, “considera-se reforma agrária o conjunto de medidas que visem a promover melhor distribuição de terra, mediante modificação no regime de sua posse e uso, a fim de atender aos princípios da justiça social e ao aumento de produtividade.”⁵⁷

Já para Luiz Ernani Bonesso de Araújo, “inicialmente reforma agrária era um termo utilizado por aqueles que pregavam a revolução, que entendiam que deveria haver uma transformação radical do sistema de uso e posse de terra, através da redistribuição de terras oriundas das grandes propriedades, divididas em lotes familiares de tamanho médio.”⁵⁸

Também sobre o tema, diferenciando Reforma Agrária de Revolução Agrária, José Afonso da Silva prepondera:

Não se confundem Reforma Agrária e Revolução Agrária. Se faz uma transformação profunda das relações de produção agrárias, que implique a destruição de um tipo de estado, a abolição de uma classe dominante e também, erradicação do modo de produção da agricultura, como na ex-URSS e China de Mão, temos mais que uma reforma, temos uma revolução agrária. Reforma Agrária é o programa de governo, plano de atuação estatal, mediante intervenção do estado na economia agrícola, não para destruir o modo de produção existente, mas apenas para promover a repartição da propriedade e da renda fundiária. Ao contrário, a concepção de reforma agrária no Brasil, até pelas esquerdas, e a Constituição consagrou (art. 189), reforça o modo de produção capitalista, na medida em que se pleiteia a redistribuição de terras em favor

⁵⁷ FALCÃO, Ismael Marinho. *Direito Agrário Brasileiro*. Bauru: Edipro. 1995. p. 216

⁵⁸ ARAÚJO, Luiz Ernani Bonesso de. *O acesso à terra no Estado democrático de direito*. Frederico Westphalen: Editora da URI, 1998. p. 112.

da unidade de produção familiar, o que difunde e consolida a propriedade agrária e cria resistências a uma transformação do tipo socialista.⁵⁹

Vale mencionar a maneira como a sociologia marxista encara o problema da reforma agrária. Esta é reputada como o confisco das terras dos grandes senhores rurais, para favorecer as massas camponesas (proletariado). A terra é nacionalizada e passa ao controle do Estado, que a arrenda a título perpétuo ao campesinato, por meio das fazendas coletivas, como na extinta União Soviética, ou passa ao controle dos novos proprietários camponeses, como na China Socialista, sem prejuízo da apropriação futura do Estado.

A Constituição Federal estabelece a distinção entre reforma agrária, política agrária e política fundiária.

Reforma agrária é uma revisão e novo regramento das normas disciplinando a estrutura agrária do País, tendo em vista a valorização humana do trabalhador e o aumento da produção, mediante a utilização racional da propriedade agrícola e de técnica apropriada ao melhoramento da condição humana da população rural.

Ela deve combater simultaneamente formas menos adequadas de produção, sobretudo o latifúndio e o minifúndio. Mesmo a pequena propriedade familiar, também não apresenta grande grau de produtividade sem as técnicas do crédito e do melhor assentamento do homem à terra.

A reforma agrária não se confunde com a política agrária, também prevista na Carta magna. A política agrária é o conjunto de princípios fundamentais e de regras disciplinadoras do desenvolvimento do setor agrícola.

A política fundiária, por sua vez, difere da política agrícola; sendo um capítulo, uma parte especial desta, tendo em vista, o disciplinamento da posse da terra e de uso adequado (função social da propriedade, item 3).

A política fundiária deve visar e promover o acesso à terra daqueles que saibam produzir, dentro de uma sistemática moderna, especializada e profissionalizada. E, nesse contexto, a terra tem uma função social, que é justamente a produção agrícola para alimentar a população humana e a sociedade urbanizada. E a redistribuição das

⁵⁹ SILVA, op. cit. p. 797.

terras é normalmente um dos principais objetivos de qualquer programa de reforma agrária.

Para Ismael Marinho Falcão, a reforma agrária não se fará, nunca, por decreto. A ação governamental há que ser centrada na atividade de regulamentação fundiária, de norte a sul, de leste a oeste, a fim de que, após conhecida situação fática e de direito das propriedades rurais existentes e levantar-se o devoluto vago disponível, é que se poderá partir, com os pés no chão para implementação de um programa sério de Reforma Agrária. Primeiro que tudo ocupando os vazios agricultáveis e, depois, paulatinamente, via de desapropriação por interesse social, cuida-se da extinção do latifúndio por exploração.⁶⁰

4.2 REFORMA AGRÁRIA NA CONSTITUIÇÃO E NA LEI 8.629/93

A Constituição brasileira de 1988 apresenta-se progressista no plano agrário, porém com traços conservadores devido à herança cultural privada do país. Os institutos básicos de direito agrário (o direito de propriedade e a posse da terra rural) são disciplinados e o direito de propriedade é garantido como direito fundamental previsto no art. 5º, XXII, da atual Lei Magna.

A Constituição Federal procura compatibilizar a propriedade com a função social, para melhor promover a justiça comunitária. O texto da Lei Maior permite à União desapropriar por interesse social o imóvel rural que não esteja cumprindo a função social prevista no art. 9º da Lei n. 8.629/1993 e art. 184 da Constituição Federal, mediante prévia e justa indenização em títulos da dívida agrária, com cláusula de preservação de seu valor real, resgatáveis no prazo de 20 anos, a partir do segundo ano de sua emissão, em percentual proporcional ao prazo, de acordo com os critérios estabelecidos nos incisos I a V, § 3º, do art. 5º da Lei nº 8629/1993.

Art. 184. Compete a União desapropriar por interesse social, para fins de reforma agrária, o imóvel rural que não esteja cumprindo a sua função social. mediante prévia

⁶⁰ FALCÃO, op. cit., p. 215.

e justa indenização em títulos da dívida agrária, com cláusula de preservação de valor real, resgatáveis no prazo de até vinte anos, a partir do segundo ano de sua emissão, e cuja utilização será definida em lei.

O Decreto que declarar o imóvel rural como de interesse social, para efeito de reforma agrária, autoriza a União a propor a ação de desapropriação. As operações de transferência de imóveis desapropriados para fins de reforma agrária bem como a transferência ao beneficiário do programa, serão isentas (imunes) de impostos federais, estaduais e municipais (art. 26, Lei n. 8.629/1993).

A desapropriação se efetivará mediante justa e prévia indenização em títulos da dívida agrária, cuja preservação do valor real é garantida para evitar, assim, que se configure um confisco, enquanto que as benfeitorias úteis e necessárias serão indenizadas em dinheiro.⁶¹

Determinados tipos de propriedade formam um núcleo inacessível à reforma agrária, sendo portanto, insuscetíveis de desapropriação, indicados pelo artigo 185 da Constituição Federal:

Art. 185. São insuscetíveis de desapropriação para fins de reforma agrária:

- I – a pequena propriedade rural, assim definida em lei, desde que seu proprietário não possua outra;
- II – a propriedade produtiva.

Portanto, a pequena e média propriedade rural (imóvel rural de área entre 1 a 4 módulos fiscais e imóvel rural de área superior a 4 até 15 módulos fiscais, respectivamente), desde que o proprietário não possua outra, não podem ser objeto de desapropriação pelo poder público, para fins de reforma agrária.

Para Celso Ribeiro Bastos o conceito de pequena propriedade se confunde com a propriedade familiar, e o Estatuto da Terra nos fornece uma definição do que seja pequena propriedade. O autor, após trazer a colação dos artigos de 5º, XXXVI, e 153, § 4º, da Constituição Federal, conclui o seguinte:

...vê-se que pequena propriedade rural ou pequena gleba rural possuem indiscutivelmente, dois requisitos: a) a área ter uma extensão pequena, quantitativamente menor; b) ser dita área trabalhada pela família ou explorada pelo proprietário, só ou com sua família. Esta constatação leva a uma certeza: a pequena propriedade rural insuscetível de ser desapropriada nada mais é que a propriedade familiar, conceituada no Estatuto da Terra.⁶²

Do mesmo modo, a propriedade produtiva, que respeite os requisitos legais para a sua ocorrência (item 3.3), não pode ser objeto de desapropriação para fins de reforma agrária.

Os requisitos exigidos, para que a função social da propriedade rural seja cumprida foram anteriormente estudados. (item 3.1.1 a 3.1.3)

4.2.1 Declaração de Área Prioritária

O pressuposto fundamental para que se instaure o procedimento expropriatório contra o imóvel rural é que haja tensão social sobre a área exproprianda; segundo, que seja a área declarada de interesse social para fins de reforma agrária, o que se fará mediante expedição de decreto pelo Presidente da República. Atendidos estes pressupostos, o Poder Público poderá partir para a instauração das medidas judiciais preliminares a fim de chegar ao ápice, que será a redistribuição da terra desapropriada.

Para que se chegue à declaração de área prioritária para fins de reforma agrária, o Poder Público há de ser informado, com antecedência da tensão social existente na região de situação do imóvel. Baixado o decreto declaratório do interesse social da área para fins de reforma agrária, o Poder público fica legitimado a promover a vistoria da área afim de obter condições para efetuar a avaliação do imóvel. Se o expropriando resiste e não quer permitir que se promova a vistoria, o Poder Público requererá ao juiz da situação do imóvel que autorize o uso da força policial necessária, responsabilizando-se no entanto por eventuais perdas e danos que seus agentes vierem a causar, independentemente das sanções penais cabíveis. O título que legitimará a requisição,

⁶¹ ARAÚJO, op. cit., p. 121

⁶² BASTOS, op. cit., p. 273.

certamente, será o próprio decreto declaratório de interesse social da área expropriada e o juiz não poderá se furtar a concessão do pedido.⁶³

4.3 BENEFICIÁRIOS

Após a desapropriação, será feita a distribuição das glebas, conforme preceitua o art. 189, da Constituição Federal:

Art. 189. Os beneficiários da distribuição de imóveis rurais pela reforma agrária receberão títulos de domínio ou de concessão de uso, inegociáveis pelo prazo de dez anos.

Parágrafo Único. O título de domínio e a concessão de uso serão conferidos ao homem ou à mulher, ou a ambos, independentemente do estado civil, nos termos e condições previstos em lei.

Segundo Luiz Ernani Bonesso de Araújo, ao fixar um prazo mínimo de dez anos, o constituinte resolveu o problema de a venda indiscriminada de lotes.⁶⁴

Os beneficiários da distribuição de imóveis rurais pela reforma agrária receberão o título de propriedade ou de concessão de uso, que são inegociáveis pelo prazo de 10 anos, podendo tais títulos ser objeto de conferência ao homem ou a mulher.

Outro ponto importante é o compromisso que tem o beneficiário do título em cultivar obrigatoriamente o imóvel direta e pessoalmente, ou através de seu núcleo familiar, mesmo que seja através de cooperativismo.⁶⁵

O orçamento da União fixará, anualmente (Plano Plurianual), o volume de títulos de dívida agrária e dos recursos destinados, no exercício, ao atendimento do Programa de Reforma Agrária; devendo constar estes recursos do orçamento do ministério responsável por sua implementação e do órgão executor da política de colonização e reforma agrária (INCRA).

⁶³ FALCÃO, op. cit., p. 218

⁶⁴ ARAÚJO, op. cit., p. 143.

⁶⁵ *ibid*, p. 146.

Por tudo isso, a importância da reforma agrária é decisiva porque permite e consolida a estabilidade econômico-financeira de um país. Nenhuma nação poderá ser próspera enquanto seu campesinato estiver na miséria social-econômica. Daí a necessidade premente da "libertação" dos camponeses, numa base econômica de aliança harmônica entre o proprietário e os trabalhadores rurais. Não é justo que milhões de trabalhadores brasileiros continuem em condições de pobreza absoluta, enquanto grandes proprietários detenham hoje a propriedade de centenas de milhares de hectares em grande parte improdutivos.

Por consequência disto, a reforma agrária não é contra a propriedade privada no campo. Ao contrário, descentraliza-a democraticamente, favorecendo as massas e beneficiando o conjunto da nacionalidade. É um imperativo da realidade social atual, devendo atender a função social da propriedade, evitando-se assim, as tensões sociais e conflitos no campo. Uma reforma agrária no País, moderada e sábia, será uma das causas principais do progresso nacional.

4. CONCLUSÕES

1. A transformação da terra em propriedade privada absoluta e individual foi fenômeno da civilização européia, histórico, recente e datado, espalhado pelo colonialismo ao resto do mundo. É uma construção teórica correspondente ao mercantilismo e ao capitalismo e a sua expansão.

2. A teoria clássica civilista vê o direito de propriedade como um direito real, oponível *erga omnes*, o que gera por si um dever de não fazer da sociedade frente ao homem. Isto significa que ninguém, nem o conjunto social, pode interferir na forma que o proprietário usa, goza e dispõe de seus bens. Nos últimos anos, tem-se percebido a renovação dos valores criados no século XIX, com a reavaliação da propriedade como um direito absoluto do homem, inserindo-a no novo contexto social, o que se tem denominado de função social da propriedade.

3. A estrutura agrária fundiária no Brasil nasce marcada pelo instituto da Sesmaria, o que veio a originar a estrutura agrária atual, baseada na grande propriedade agrícola e pastoril.

4. Todas as Constituições Republicanas garantiam o direito de propriedade, mas coube a Constituição de 1934 a primazia de instituir a função social da propriedade no direito brasileiro, com forte influência da Constituição Alemã de Weimar.

5. A Constituição de 1988 assegura o direito de propriedade, estabelecendo o seu regime fundamental, uma vez que esta tem seu fundamento nas normas constitucionais, sendo matéria à estrita disciplina de Direito Público.

6. A Magna Carta consagra o direito de propriedade em dois momentos distintos. A propriedade vista como um direito individual (art. 5º, XXII), e como um princípio da ordem econômica (art. 170, inciso III), o qual impõe o cumprimento de sua função

social.

7. O direito de propriedade que se encontra garantido na Magna Carta não tem concepção arcaica de um direito absoluto que vise a satisfazer unicamente o seu titular, mas como um direito ligado a uma função social que procure atender os interesses e expectativas da coletividade.

8. A propriedade rural possui normas constitucionais que caracterizam um regime jurídico especial, especificando o conteúdo de sua função social, e instituindo regras sobre a política agrícola e sobre a reforma agrária.

9. A função social se manifesta na estrutura do direito de propriedade, pondo-se concretamente como elemento qualificante na pré-determinação de modos de aquisição, gozo e utilização de bens.

10. A exigência da função social demanda parâmetros mensuráveis que demonstrem a observância por parte dos detentores do direito. Portanto, não é um conceito aberto, que permite interpretação extensiva. A Constituição é clara ao elencar no artigo. 186 os requisitos para o cumprimento da função social da propriedade rural.

11. É indispensável que a propriedade rural atenda todos os requisitos simultaneamente, não bastando o cumprimento de somente um deles.

12. O texto constitucional exige o aproveitamento racional e adequado do imóvel, concluindo-se que não é somente exigida a produtividade, mas o cultivo eficiente, de forma compatível com as técnicas científicas e de experiência agrícola.

13. A propriedade rural deve atender a esta qualificação, obrigando o seu proprietário a torná-la produtiva, sob pena de sofrer a ação desencadeada pelo Estado.

14. A não observância dos requisitos constitucionais (art. 186), pode sujeitar o proprietário a uma intervenção do Poder Público, que se dará por meio do instituto da desapropriação por interesse social, para fins da reforma agrária.

15. Reforma Agrária é a revisão das relações jurídicas e econômicas dos que detêm e trabalham a propriedade rural, com o objetivo de modificar determinada situação atual do domínio e posse da terra e a distribuição da renda agrícola.

16. Determinados tipos de propriedade formam um núcleo inacessível à reforma agrária, sendo insuscetíveis de desapropriação, indicados pelo art. 185 da Constituição. São elas, as pequenas e médias propriedades e a propriedade produtiva.

17. Não basta a produtividade do imóvel rural, para que este fique inacessível à reforma agrária, deve haver o cumprimento de sua função social, respeitando aos requisitos impostos pelo art. 186. Portanto, uma propriedade que possua altos níveis de produtividade, mas não cumpra a sua função social, como, por exemplo, degradando o meio ambiente ou desrespeitando normas trabalhistas, é passível de desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária.

18. O beneficiário da distribuição de imóveis rurais pela reforma agrária receberá o título de propriedade ou de concessão de uso, que serão inegociáveis pelo prazo de 10 anos, sendo que infringida esta norma constitucional, ocorre a perda da propriedade e posse da terra.

19. O beneficiário de imóvel rural pela reforma agrária tem a obrigatoriedade de cultivar direta e pessoalmente a terra, ou através de sua família.

6. REFERÊNCIAS

- ARAÚJO, Luiz Ernani Bonesso de. *O acesso à terra no Estado democrático de direito*. Frederico Westphalen: Editora da URI, 1998.
- AVARENGA, Otávio Mello. *Manual de Direito Agrário*. Rio de Janeiro: Forense, 1985.
- BASTOS, Celso Ribeiro e MARTINS, Ives Gandra. *Comentários a Constituição do Brasil*. V. 7. São Paulo: Saraiva, 1990.
- BORGES, Paulo Torminn. *Institutos básicos do direito agrário*. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 1991.
- BRASIL, *Constituição Federativa do Brasil*, de 05 de outubro de 1988. Disponível em <<http://legislacao.planalto.gov.br>>
- BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*, de 24 de janeiro de 1967. Disponível em <<http://legislacao.planalto.gov.br>>
- BRASIL, *Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil*, de 24 de Fevereiro de 1891. Disponível em <<http://legislacao.planalto.gov.br>>
- BRASIL, *Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil*, de 16 de julho de 1934. Disponível em <<http://legislacao.planalto.gov.br>>
- BRASIL. *Constituição dos Estados Unidos de Brasil*, de 10 de novembro de 1937. Disponível em <<http://legislacao.planalto.gov.br>>
- BRASIL. Lei n. 4.504, de 30 de novembro de 1964. Dispõe sobre o Estatuto da Terra e dá outras providências. *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*, Brasília, de 30 de novembro de 1964.
- BRASIL. Lei n. 8.629, de 25 de fevereiro de 1993. Dispõe sobre a regulamentação dos dispositivos constitucionais relativas à reforma agrária, previsto no capítulo III, título VII, da Constituição Federal. *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*, Brasília, de 26 de fevereiro de 1993.
- BREBBIA, Fernando P. *Derecho Agrário*. Buenos Aires: Astrea de Alfredo y Ricardo Depalma, 1997.
- BONAVIDES, Paulo. *Curso de Direito Constitucional*. 9^a ed. São Paulo: Malheiros, 1999.
- FALCÃO, Ismael Marinho. *Direito Agrário Brasileiro*. São Paulo: Edipro, 1995.

- FACHIN, Luiz Edson. *Justiça e injustiça agrária in* Revista de direito agrário e meio ambiente a. 1. n. 1. Curitiba: ITCF, 1986.
- FERREIRA, Pinto. *Curso de Direito Agrário*. 2^a ed. São Paulo: Saraiva, 1995.
- GISCHKOM, Emílio Alberto Maya. *Princípio de Direito Agrário*. São Paulo: Saraiva, 1988.
- GODOY, Luciano de Souza. *Direito Agrário Constitucional*. São Paulo: Atlas, 1998.
- GOMES, Orlando. *Direitos Reais*. 10^a ed. Rio de Janeiro: Forense, 1988.
- GRAU, Eros Roberto. *A Ordem Econômica na Constituição de 1988*, 6^a ed. São Paulo: Malheiros, 2001.
- LARANJEIRA, Raymundo. *Direito Agrário Brasileiro*. São Paulo: LTr, 1999.
- LIMA, Rafael Augusto de Mendonça. *Direito Agrário*. Rio de Janeiro: Renovar, 1994.
- LUZ, Valdemar P. da. *Curso de Direito Agrário*. Porto Alegre: Sagra-DC Luzzato editores, 1998.
- MARCIAL, A. Ballarin. *Função Social da Terra: evolução do princípio jurídico do direito de propriedade rural*. Brasília: Revista de Direito Agrário do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária, n. 6, ano 6, 1979.
- MARÉS, Carlos Frederico. *A função social da terra*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2003.
- MIRANDA, Pontes. *Comentários a Constituição de 1934*. Rio de Janeiro: Guanabara, 1940.
- MONTEIRO, Washington de Barros. *Curso de Direito Civil*. 28.ed. São Paulo: Saraiva, 1999, v. III.
- MORAIS, Sônia Helena Novaes Guimarães. *O estado e a propriedade agrária no Brasil in* Revista de direito agrário e meio ambiente a. 2. n. 2. Curitiba: ITCF, 1987.
- NICZ, Alvacir Alfredo. *Estudos Jurídicos: Evolução Constitucional do Direito de Propriedade*. Curitiba: Editora Universitária, 1982.
- RODRIGUES, Lincoln Monteiro. *Tendências da Reforma Agrária no Brasil*. Brasília: Ministério da Agricultura, 1964.

RODRIGUES, Sílvio. *Direito Civil: direito das Coisas*. 24. ed. São Paulo: Saraiva, 1997, v. V.

SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 9. ed. São Paulo: Malheiros, 1993

SILVA, Leandro Ribeiro da. *Propriedade Rural*. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2001.

VARELLA, Marcelo Dias. *Introdução ao Direito da Reforma Agrária*. São Paulo: Editora de Direito: 1998.

VIANA, Marco Aurélio S. *Curso de Direito Civil*. Belo Horizonte: Del Rey, 1993.